



## EU подршка даљем унапређивању система јавних набавки у Србији

---

# SMERNICE ZA ZELENE JAVNE NABAVKE КАКО У ЈАВНИМ НАБАВКАМА ПРИМЕНИТИ ЕКОЛОШКЕ АСПЕКТЕ

**Decembar 2019. godine, Beograd**

Za sadržinu ovog dokumenta isključivo su odgovorni Uprava za javne nabavke i konzorcijum predvođen *GIZ International Services* i ta sadržina nipošto ne izražava zvanične stavove Evropske unije.





### Podaci o projektu

Ovaj dokument je pripremljen u okviru projekta „Podrška daljem unapređenju sistema javnih nabavki u Srbiji“ koji finansira Evropska unija, a sprovodi konzorcijum predvođen organizacijom Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Glavna svrha projekta je da pruži podršku osnaženju i razvoju stabilnog, transparentnog i konkurentnog sistema javnih nabavki u Republici Srbiji u skladu sa standardima Evropske unije, uključujući unapređenu implementaciju strateškog i političkog okvira kojim se ostvaruje efikasan i odgovoran sistem javnih nabavki.

Od projekta se zahtevaju sledeći rezultati:

- ojačan i dodatno razvijen strateški, zakonski i institucionalni okvir za javne nabavke usklađen sa zakonodavstvom EU,
- unapređeno sprovođenje propisa u oblasti prakse javnih nabavki,
- postavljena i razvijena e-platforma za nabavke i
- ojačani kapaciteti i profesionalne sposobnosti Uprave za javne nabavke Republike Srbije i drugih relevantnih ciljnih grupa.



## Pregled sadržaja

<a href="#">Uvod</a>	5
<a href="#">Prednosti zelenih nabavki</a>	5
<a href="#">Pravni okvir koji reguliše zelene nabavke</a>	7
<a href="#">Pravila Evropske unije</a>	7
<a href="#">Odredbe srpskog zakonodavstva</a>	7
<a href="#">Odabir odgovarajućeg postupka nabavke</a>	9
<a href="#">Definisanje predmeta javne nabavke</a>	10
<a href="#">Procena potreba i utvrđivanje glavnih uticaja na životnu sredinu</a>	11
<a href="#">Ekološke tehničke specifikacije</a>	12
<a href="#">Standardi i drugi tehničko-referentni sistemi</a>	12
<a href="#">Specifikacije u vidu karakteristika ili funkcionalnih zahteva</a>	13
<a href="#">Određivanje materijala i proizvodnih metoda</a>	13
<a href="#">Primena varijanti</a>	14
<a href="#">Oznake</a>	15
<a href="#">Provera usaglašenosti sa tehničkim specifikacijama</a>	19
<a href="#">Izbor privrednih subjekata</a>	19
<a href="#">Uvod</a>	19
<a href="#">Osnovi za isključenje</a>	20
<a href="#">Kriterijumi za izbor privrednog subjekta</a>	21
<a href="#">Ekološko-tehnički kapacitet</a>	22
<a href="#">Sistemi upravljanja životnom sredinom</a>	23
<a href="#">Mere upravljanja lancem snabdevanja</a>	24
<a href="#">Uzorci proizvoda, provere i ocenjivanje usaglašenosti</a>	24
<a href="#">Način dokazivanja</a>	25
<a href="#">Grupe privrednih subjekata i zeleni ugovori</a>	26
<a href="#">Dodela ugovora</a>	26
<a href="#">Kriterijumi za dodelu ugovora</a>	26
<a href="#">Transparentnost kriterijuma za dodelu ugovora</a>	30
<a href="#">Pristupi ponderisanju</a>	30
<a href="#">Upotreba izveštaja o testiranju i sertifikata</a>	31
<a href="#">Troškovi životnog ciklusa i ekološki obziri</a>	31



<a href="#">Неуобичајено ниска понуда</a> .....	34
<a href="#">Услови за извршење уговора</a> .....	34
<a href="#">Праћење поштовања услова за извршење уговора</a> .....	36
<a href="#">Критеријуми за зелене јавне набавке (GPP критеријуми)</a> .....	36
<a href="#">Закључци</a> .....	39
<a href="#">Додатна литература</a> .....	39
<a href="#">Корисне интернет адресе</a> .....	40



## Uvod

Zelene javne nabavke se definišu kao „proces u kojem javna tela nastoje da nabave dobra, usluge i radove sa smanjenim uticajem na životnu sredinu tokom njihovog životnog ciklusa u odnosu na dobra, usluge i radove iste primarne funkcije koja bi inače bila nabavljena“.<sup>1</sup> Način na koji se prirodni resursi trenutno koriste u Evropi uzrokuje štetu po životnu sredinu u stopi koja više nije održiva. Procenjuje se da ako svet u celini sledi evropski obrazac potrošnje, globalno korišćenje resursa bi moglo da se učetvorostuči u roku od 20 godina. Ovaj trend bi mogao da ugrozi i ekonomski rast zbog smanjenja prirodnih resursa i troškova oko rešavanja tih pitanja.

Javni sektor je najveći potrošač u privredi. Rashodi države za radove, dobra i usluge predstavljaju u Evropskoj uniji oko 14% BDP-a EU, što čini oko 1,8 triliona evra godišnje.<sup>2</sup> U Srbiji se svake godine potroši oko 3 milijarde evra na javne nabavke, što predstavlja oko 14% BDP-a države.<sup>3</sup>

Zelene javne nabavke (engl. skr. “GPP”) su važan alat za postizanje ciljeva ekološke politike koji se odnose na klimatske promene, korišćenje resursa i održivu potrošnju i proizvodnju, posebno uzimajući u obzir značaj potrošnje javnog sektora na dobra i usluge. Politike zelenih javnih nabavki imaju za cilj nabavku proizvoda i usluga koji su ekološki prihvatljiviji. Primeri zelenih nabavki se odnose na efikasne računare, kancelarijski nameštaj od održivog drveta, niskoenergetske zgrade, reciklirani papir, usluge čišćenja korišćenjem ekološki prihvatljivih proizvoda, električnih, hibridnih ili vozila sa niskom emisijom, kao i električnu energiju iz obnovljivih izvora energije.

Javna tela treba da preuzmu odgovornost da uzmu u obzir uticaj svojih aktivnosti na životnu sredinu. Važeći Zakon o javnim nabavkama Republike Srbije (ZJN)<sup>4</sup> svrstava načela zaštite životne sredine i energetske efikasnosti među osnovna načela javnih nabavki. ZJN predviđa mogućnost nabavke dobara, usluga i radova sa specifikacijama sa ekološkim karakteristikama i zahtevima u pogledu energetske efikasnosti i utvrđuje elemente kriterijuma za dodelu ugovora koji se odnose na zaštitu životne sredine, energetska efikasnost i ukupne troškove životnog ciklusa za nabavke. ZJN predviđa i isključenje iz postupaka javnih nabavki privrednih subjekata koji su osuđeni za krivična dela protiv životne sredine.

Nema dostupnih, pouzdanih podataka koji pokazuju koliko često se aspekti zaštite životne sredine koriste u javnim nabavkama u Srbiji. Anegdotalni dokazi ukazuju da, uprkos zakonskim mogućnostima, naručioci retko pribegavaju tim aspektima u postupcima javnih nabavki, uglavnom zbog nedostatka znanja, podsticaja za to ili iz straha da zeleni proizvodi ili usluge mogu biti skuplji. Da bi se ta situacija poboljšala, potrebno je bolje edukovati naručioce i opremiti ih praktičnim alatima i primerima koji olakšavaju primenu zelene nabavke u praksi. Cilj ovog dokumenta je da analizira i objasni koje su mogućnosti važećeg, a posebno novog Zakona o javnim nabavkama<sup>5</sup> u pogledu integracije pitanja životne sredine u javne nabavke u Srbiji.

## Prednosti zelenih nabavki

Koristeći svoju kupovnu moć da biraju dobra, usluge i radove sa smanjenim uticajem na životnu sredinu, naručioci mogu dati važan doprinos lokalnim, regionalnim, nacionalnim i međunarodnim ciljevima održivosti. Zelene javne nabavke mogu biti glavni pokretač inovacija, pružajući industriji realne podsticaje za razvoj zelenih proizvoda i usluga. Ovo je posebno tačno u oblastima u kojima kupci iz javnog sektora

<sup>1</sup> Evropska komisija: Saopštenje „Javne nabavke za bolju životnu sredinu“ (COM (2008) 400), objavljeno 16. jula 2008. godine.

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation_en).

<sup>3</sup> Zvanični podaci Uprave za javne nabavke Republike Srbije.

<sup>4</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 124 od 29. decembra 2012. godine, br. 14 od 4. februara 2015. godine i br. 68 od 4. avgusta 2015. godine.

<sup>5</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 91 od 24. decembra 2019.



предstavljaju veliki deo tržišta (npr. грађевинарство, здравствене услуге или транспорт). Зелене јавне набавке такође могу да обезбеде финансијску уштеду за органе јавне власти – нарочито ако се узму у обзир трошкови целокупног животног циклуса уговора, а не само почетна, куповна цена. Куповина енергетски ефикасних производа или производа који, на пример, штеде воду може помоћи да се значајно смањи рачун за комуналне услуге. Смањење опасних супстанци у производима може смањити трошкове њиховог одлагања. Власти које спроводе зелене јавне набавке ће бити боље опремљене како би се suočile са изазовима у вези са животном средином, на пример за смањење емисије гасова стаклене баште или за кретање ка циркуларнијој економији<sup>6</sup>.

Бројне су предности зелених набавки:

#### Политичке користи

- то је ефикасан начин да се покаже преданост органа јавне власти према заштити животне средине и одрживој потрошњи и производњи

#### Еколошке користи

- омогућава органима јавне власти да постигну циљеве заштите животне средине
- представља пример приватним потрошачима
- подиже свест о еколошким питањима у друштву

#### Сociјалне/здравствене користи

- може побољшати квалитет живота и директно и индиректно
- помаже у успостављању високих стандарда за еколошки утицај за производе и услуге

#### Економске користи

- пружа подстицаје индустрији да уводи иновације
- промовише зелене производе и еколошке технологије
- штеди новач када се узме у обзир трошак животног циклуса производа

Једна од заблуда о зеленој набавци је да су зелене услуге и производи скуплији од традиционалних. Међутим, различите студије показују да то није нужно случај. Зелени производи могу имати нижу куповну цену јер имају смањен утицај на животну средину са често мањим утрошком енергије и сировина и/или мање отпада.

#### Пример:

Студија Европске комисије „Трошкови и користи зелених јавних набавки у Европи“ је утврдила да су трошкови набавке за јавне органе зеленог (укључујући 100% рециклирани и еко-сертификовани папир за копирање) и не-зеленог копирног папира веома слични. У Немачкој су „зелене“ verzije копирног папира биле знатно јефтиније (23%). У Шведској је иста студија показала да су еколошки прихватљиви производи за одржавање подова, санитарни производи и производи за чишћење прозора били јефтинији од конвенционалних (74%, 82% и 9%). Поред тога, тамо где се приступ трошкова животног циклуса узима за конкурентне производе или услуге, зеленije alternative могу бити јефтиније чак и када је почетна откупна цена већа.

<sup>6</sup> „Cirkularna ekonomija“ се дефинише као економски систем чији је циљ да се уманји отпад и да се максимално искористе ресурси.



## Правни оквир који регулише зелене набавке

### Правила Европске уније

Правни оквир за јавне набавке у Европској унији дефинисан је одредбама Уговора о функционисању Европске уније (у даљем тексту Уговор) и директивима ЕУ о јавним набавкама, <sup>7</sup> како их тумачи Суд правде Европске уније (Суд правде). Из међународне перспективе, ЕУ је везана условима Споразума о владиним набавкама Светске трговинске организације (СТО) и билатералним трговинским споразумима. Поред општег законодавства ЕУ о јавним набавкама постоји и секторско законодавство које се односи само на специфичне врсте набавки.

Секторско законодавство уводи обавезе за набавку одређених добара и услуга, на пример постављањем минималних стандарда енергетске ефикасности који се морају применити. Обавезе се односе на следеће секторе, а посебно:

- **кancelarijska IT опрема:** IT производи које купују органи централне власти морају да испуњавају најновије минималне захтеве енергетске ефикасности propisane *EU Energy Star* uredbom<sup>8</sup>
- **vozila za drumski transport:** сви наручиоци морају да узму у обзир оперативно коришћење енергије и uticaje vozila na životnu sredinu kao deo procesa nabavke. U Direktivi o čistim vozilima predviđena je zajednička metodologija za izračunavanje оперативних трошкова током животног века<sup>9</sup>
- **zgrade:** минимални стандарди енергетских карактеристика применјују се на јавне зграде, one су postavljene na nacionalnom nivou na osnovu zajedničke EU metodologije. Od 1. januara 2019. godine, sve nove zgrade које су у власништву јавних власти морају бити „zgrade gotovo nulte енергије“.<sup>10</sup> Direktiva o енергетској ефикасности<sup>11</sup> такође поставља обавезне захтеве у погледу обнове јавних зграда и куповине или нових уговора о најму који задовољавају минималне стандарде енергетске ефикасности.

### Одредбе српског законодавства

ZJN predviđa mogućnost primene ekoloških aspekata u јавним набавкама и predviđa niz rešenja vezanih za зелене набавке (detaljnije videti u nastavku). Novim Zakonom о јавним набавкама (novi ZJN) prenesene су gore navedene direktive ЕУ о јавним набавкама. Нови ZJN, који ће бити у примени од 1. јула 2020. године<sup>12</sup>, обезбедиће још више instrumenata у vezi са zelenom набавком.

I ZJN и нови ZJN omogućavaju јавним organima да узму у обзир еколошке аспекте. Član 13. ZJN predviđa načelo zaštite životne sredine и обезбеђивања енергетске ефикасности. U skladu са овим načelom, наручиоци су дужни да набављају добра, услуге и радове који не загађују, односно који минимално utiču на животну средину, односно који обезбеђују адекватно smanjenje потрошње енергије – енергетску ефикасност.

<sup>7</sup> Uglavnom, Direktiva 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. februara 2014. о јавним набавкама којом се stavlja van snage Direktiva 2004/18/EZ, Direktiva 2014/25/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. februara 2014. о набавкама subjekata који posluju у sektorima vodoprivrede, energetike, saobraćaja и poštanskih usluga којом се stavlja van snage Direktiva 2004/17/EZ, и Direktiva 2014/23/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. februara 2014. О dodeli ugovora о koncesijama.

<sup>8</sup> Uredba br. 106/2008 о programu Zajednice за označavanje енергетске ефикасности за kancelarijsku opremu.

<sup>9</sup> Direktiva 2009/33/EZ о promovisanju čistih и energetski ефикасних vozila у drumskom transportu.

<sup>10</sup> Direktiva 2010/31/EU о енергетском učinku zgrada.

<sup>11</sup> Direktiva 2012/27/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 25. oktobra 2012. о енергетској ефикасности, о izmenama и dopunama Direktiva 2009/125/EZ и 2010/30/EU и stavljanju van snage Direktiva 2004/8/EZ и 2006/32/EZ.

<sup>12</sup> <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2019/2478-19.pdf>.



Uzimanje u obzir ekoloških aspekata moguće je prilikom pripreme procesa nabavke, u okviru samog procesa nabavke (postupka), kao i tokom izvršavanja ugovora. Pravila koja se odnose na isključenje i izbor privrednih subjekata imaju za cilj da osiguraju minimalni nivo poštovanja propisa o zaštiti životne sredine od strane izvođača radova i podgovarača. Tehnike kao što su troškovi životnog ciklusa, specifikacija održivih proizvodnih procesa i upotreba ekoloških kriterijuma za dodelu ugovora su dostupni da bi se naručiocima pomoglo da identifikuju ponude koji su pogodni za životnu sredinu.

Pored ZJN, potrebno je pomenuti i sledeće posebne zakone koji se odnose na zaštitu životne sredine:

- Zakon o zaštiti životne sredine,<sup>13</sup>
- Zakon o energetici,<sup>14</sup>
- Zakon o efikasnom korišćenju energije<sup>15</sup>.

U skladu sa Zakonom o efikasnom korišćenju energije, naručioci su dužni da, u postupcima javnih nabavki dobara, usluga i radova, uzimaju u obzir aspekte energetske efikasnosti kroz tehničku specifikaciju dobara, usluga i radova i/ili kroz kriterijume za izbor najpovoljnijeg ponuđača dobara, usluga i radova<sup>16</sup>. Naručioci su takođe dužni da u postupcima javnih nabavki dobara, usluga i radova, prilikom izrade konkursne dokumentacije, uzimaju u obzir i energetske efikasnosti dobara, usluga i radova.<sup>17</sup> Ministar nadležan za poslove energetike propisuje minimalne kriterijume u pogledu energetske efikasnosti u postupku javne nabavke dobara, usluga i radova.<sup>18</sup>

Shodno tome, Pravilnik o minimalnim kriterijumima u pogledu energetske efikasnosti u postupku javne nabavke dobara<sup>19</sup> propisuje minimalne kriterijume koji se primenjuju u kupovini:

- kancelarijske informatičke opreme,
- frižidera i frižidera sa odeljkom za zamrzavanje hrane,
- uređaja za klimatizaciju i
- unutrašnjeg i spoljnog osvetljenja.

#### Primer:

Na osnovu člana 15. Pravilnika:

- neusmerene sijalice za unutrašnje osvetljenje ispunjavaju minimalne kriterijume EE ako imaju klasu energetske efikasnosti A+ ili višu, odnosno imaju indeks energetske efikasnosti  $EE \leq 0,17$ , u skladu sa propisima kojima se uređuje označavanje energetske efikasnosti električnih sijalica i svetiljki i životni vek od najmanje 15.000 sati,
- usmerene sijalice za unutrašnje osvetljenje koje su predmet javne nabavke ispunjavaju minimalne kriterijume EE ako imaju klasu energetske efikasnosti A + ili višu, odnosno imaju indeks energetske efikasnosti  $EEL \leq 0,18$ , u skladu sa propisima kojima se uređuje označavanje energetske efikasnosti električnih sijalica i svetiljki i životni vek od najmanje 15.000 sati.

<sup>13</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/04, 36/09, 72/09.

<sup>14</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 145/2014.

<sup>15</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 25/2013.

<sup>16</sup> Član 69. (1).

<sup>17</sup> Član 69. (2).

<sup>18</sup> Član 69. (3).

<sup>19</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 111/2015.





## Одабир одговарајућег поступка набавке

Припремна фаза svakog поступка набавке је кључна из перспективе зелених набавки. Приликом одабира одређеног поступка, наручиоци треба да размотре у којим ће fazama бити у могућности да примене еколошке аспекте. У складу са ЗЈН и новим ЗЈН, наручиоци имају широк избор процедура.

### *Отворени поступци*

У отвореном поступку, сви заинтересовани привредни субјект могу да поднесу понуду.<sup>20</sup> Понуде свих понуђача који испуњавају услове за учеће које је одредио наруčilac се оцењују. Наручиоци имају приступ максималном избору потенцијалних еколошки прихватљивих решења (понуда) – али у отвореном поступку наручиоци нису у могућности да изаберу кога ће позвати да поднесе понуду на основу техничког капацитета у вези са животном средином, на пример.

### *Рестриktivни поступци*

У рестриktivном поступку, који је двостепени поступак, наручиоци могу да процене технички капацитет кандидата у вези животне средине у фази пре понуде.<sup>21</sup> Само они привредни субјекти који испуњавају услове и којима је призната квалификација биће позвани да поднесу понуде.<sup>22</sup> Наручиоци могу применити и tzv. смањење броја способних кандидата (šortlista) и ограничити број привредних субјеката које ће позвати да поднесу понуде.<sup>23</sup> Смањење броја способних кандидата се састоји од избора, између квалификованих привредних субјеката, ограниченог броја оних који ће бити позвани да поднесу понуде. Минималан број кандидата који мора бити позван да поднесе понуде је пет, под условом да има довољно кандидата који испуњавају критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта.<sup>24</sup> Због своје организоване структуре рестриktivни поступак може помоћи наручиоцима да одреде одговарајући ниво еколошких перформанци у спецификацијима, критеријумима за доделу и одредбама о извршењу уговора. Међутим, ограничавањем броја понуђача, наруčilac може такође пропустити понуде са високим еколошким перформанцама.

### *Конкуrentни поступак са преговарањем и конкуrentни дијалог*

Конкуrentни поступак са преговарањем (који је уведен новим ЗЈН)<sup>25</sup> и конкуrentни дијалог<sup>26</sup> могу користити наручиоци за набавку која захтева елемент прилагођавања постојећих решења, пројектовање или иновацију, или у неким другим околностима.<sup>27</sup>

Ови поступци могу пружити предности у контексту зелених јавних набавки, јер уводе елементе флексибилности који нису доступни у отвореним и рестриktivним поступцима и могу омогућити боље разумевање и контролу ефеката еколошких захтева на трошкове. Међутим, оба поступка захтевају одређени ниво вештина и искуства у ангажовању са привредним субјектима ако се жеље постићи најбољи резултати.

### *Partnerstvo за иновације*

Нови ЗЈН уводи потпуно нови поступак - партнерство за иновације. Шодно томе, када наруčilac жеље да купи добра или услуге, које тренутно нису доступне на тржишту, може успоставити партнерство за иновације<sup>28</sup> са једним или више партнера. Ово омогућава истраживање и развој, pilotирање, производњу и накнадну куповину новог производа, услуге или радова, успостављањем структурiranог партнерства. Партнерство

<sup>20</sup> Члан 32. ЗЈН и члан 52. новог ЗЈН.

<sup>21</sup> Члан 33. (1) ЗЈН и члан 53. (1) новог ЗЈН.

<sup>22</sup> Члан 33. (4) ЗЈН и члан 53. (1) новог ЗЈН.

<sup>23</sup> Члан 53. (6) новог ЗЈН.

<sup>24</sup> Члан 64. (2) новог ЗЈН.

<sup>25</sup> Члан 55. новог ЗЈН.

<sup>26</sup> Члан 37. ЗЈН и члан 57. новог ЗЈН.

<sup>27</sup> Члан 55. (1) новог ЗЈН.

<sup>28</sup> Члан 59. (1) новог ЗЈН.



може бити посебно погодно када тренутно стање у сектору није довољно развијено да би се одговорило на еколошке изазове које је утврдио орган јавне власти, као што је потреба за пролагодњавање климатским променама или управљање природним ресурсима.

Сваки од горе наведених поступака укључује низ корака у којима се могу применити еколошке аспекти:

- дефинисање предмета јавне набавке и техничких спецификација
- основи за искључење и критеријуми за избор (нпр. усклађеност са законима о заштити животне средине, технички и стручни капацитет)
- критеријуме за доделу уговора и
- одредбе о извршењу уговора.

Ти кораци ће бити размотрени у наставку.

### Дефинисање предмета јавне набавке

„Предмет“ јавне набавке је који производ, услугу или радове наруčilac želi да набави. Овај процес одређивања ће генерално резултирати детаљним описом добара, услуге или радова помоћу техничких спецификација, али може бити у виду карактеристика или функционалних захтева. У принципу, наруčiloci слободно могу да дефинишу предмет набавке на било који начин који задовољава њихове специфичне потребе. Законодавство о јавним набавкама се мање бави питањем шта наруčiloci купују, него начином на који купују. Из тог разлога, у принципу, ЗЈН не ограничава предмет набавке као такав. Изузетак се може наћи у члану 13. ЗЈН који у складу са горе наведеним принципом заштите животне средине и обезбеђивањем енергетске ефикасности захтева од наруčilaca да набављају добра, услуге и радове који не загађују, односно који минимално утичу на животну средину.

#### Напомена:

Мogućности за узимање у обзир еколошких аспеката ће се разликовати у зависности од различитих врста предмета јавне набавке.

У случају **радова**, уговор не покрива само коначни производ, рад, већ и пројектовање и извођење радова. Најбоља прилика за наруčilоце да узму у обзир еколошке аспекте налазе се у фази пројектовања. Наручиоци могу давати јасна упутства архитектама и/или инжењерима да испројектују, на пример, управну зграду са ниском потрошњом енергије, не само узимајући у обзир изолацију и употребу посебних грађевинских материјала, већ и инсталацију соларних ћелија за производњу топлоте. Наручиоци могу исто тако да захтевају да се зграда пројектује тако да употреба лифтова буде неопходна само у ограниченом обиму, а да оријентација канцеларија таква да ограничава употребу вештачког светла.

Што се тиче уговора о **набавци услуга**, природа тих уговора допушта и mogućност прописивања начина пружања услуге. Наручиоци, на пример, могу да insistирају на специфичном начину чишћења зграда, користећи само оне материјале који су мање штетни за животну средину. Такође могу да дефинишу да, на пример, услуге јавног превоза треба да се обављају електричним аутобусима, као и да се прописује метода прикупљања отпада из домаћинства.

Уговори о **набавци добара** се углавном односе на куповину готових или крајњих производа. Стога, mogućности да се узму у обзир еколошки аспекти нису тако велике као у случају радова или услуга. Међутим, наруčiloci могу имати одређене захтеве који се односе на процес производње (видети у наставку).

#### Важно:



У неким случајевима, избор одређеног производа, услуге или радова може нарушити једнакост понуђача у поступцима јавних набавки. Да би се то избегло, постоје прописане заштитне мере које су наметнуте одредбама.

- Прво, примењује се опште начело забране дискриминације<sup>29</sup>. У пракси, то значи да наручиоци морају обезбедити да њихова дефиниција предмета набавке не утиче на приступ поступку јавне набавке другим привредним субјектима, било да су из земље или из иностранства<sup>30</sup>.
- Друга заштитна мера је да, према правилима јавних набавки, техничке спецификације не смеју да неоправдано ограничавaju конкуренцију. Наручиоци треба да обезбеде што је могуће више конкуренције у поступцима јавних набавки. Конкретно, наручиоци не смеју да ограниче конкуренцију са намером да одређене привредне субјекте неоправдано доведу у повољнији или неповољнији положај, а посебно не смеју да спрече било којег привредног субјекта да учествује у поступку јавне набавке коришћењем дискриминаторских критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, техничких спецификација и критеријума за доделу уговора. Наручиоци не могу директно или индиректно наметати такве услове који би представљали националну, територијалну или личну дискриминацију међу привредним субјектима.

### Procena potreba i utvrđivanje glavnih uticaja na životnu sredinu

Кључни корак пре почетка процеса набавке је процена стварних потреба наручилаца у светлу могућег утицаја предмета набавке на животну средину. Консултације са интерним или крајњим корисницима могу открити да су мање количине, или еколошки прихватљивије опције, прихватљиво решење. У неким случајевима најбоље решење може бити чак и одустајање од куповине. На пример, наручиоци могу, уместо тога, да деле ресурсе или опрему са другим наручиоцима, да купују коришћене, рециклиране или ремонтване производе. Сваки појединачни уговор ће имати различит skup потенцијалних утицаја на животну средину који ће се узети у обзир.

Уговори о набавци добара, услуга и радова ће обично укључивати другачије аспекте, као што је приказано у наставку.

#### Уговори о набавци добара:

- Утицај материјала на животну средину (нпр. сировине из обновљивих извора)
- Утицај производних процеса који се користе
- Потрошња енергије и воде производа током употребе
- Трајност/век трајања производа
- Могућности за рециклирање/remontovanje производа на крају његовог века трајања
- Паковање и транспорт производа

#### Уговори о набавци услуга:

- Техничка експертиза и квалификације особља за спровођење уговора на еколошки прихватљив начин
- Производи/materijali који се користе за пружање услуге
- Успостављене procedure управљања како би се смањio uticaj услуге на животну средину
- Потрошена енергија и вода и отпад који настаје у пружању услуга

<sup>29</sup> Члан 10. ЗЈН и члан 7. (2) и (3) новог ЗЈН.

<sup>30</sup> Члан 12. ЗЈН и члан 9. новог ЗЈН.



### Ugovori o nabavci radova:

- Pored svih gore navedenih aspekata, ugovori o nabavci radova mogu imati značajne uticaje na životnu sredinu, npr. u pogledu korišćenja zemljišta ili planiranja saobraćaja
- Za neke projekte potrebno je sprovesti formalnu procenu uticaja na životnu sredinu – a rezultati bi trebalo da utječu na odluku naručioca o javnoj nabavci

### Ekološke tehničke specifikacije

Nakon definisanja predmeta nabavke, naručiocu moraju to izraziti u smislu tehničkih specifikacija koje treba uključiti u konkursnu dokumentaciju. Tehničke specifikacije igraju dvostruku ulogu.

- Pre svega, predstavljaju priliku (potencijalni ugovor) za konkurenciju na tržištu tako da privredni subjekti, na osnovu informacija, mogu da odluče da li su zainteresovani (i da se prijave učešće). Na taj način tehničke specifikacije su ključne u određivanju nivoa buduće konkurencije.
- Drugo, pružaju merljive referentne vrednosti na osnovu kojih se mogu ocenjivati ponude – ponude koje nisu u skladu sa tehničkim specifikacijama se moraju odbiti, osim ako naručilac nije izričito ovlastio podnošenje varijanti (videti dole). Tehničke specifikacije se moraju odnositi na karakteristike određenog posla, dobra ili usluge koja se kupuje – a ne na opšte kapacitete ili kvalitete privrednog subjekta. Ako nisu jasne i tačne, one neizbežno dovode do neodgovarajućih ponuda u postupku javne nabavke nabavke.

Takođe je važno da su tehničke specifikacije jasne, razumljive svim privrednim subjektima na isti način i da naručilac može da proveri usaglašenost sa njima prilikom stručne ocene ponuda. Obaveza transparentnosti podrazumeva da tehničke specifikacije moraju biti jasno naznačene u konkursnoj dokumentaciji.

Tehničke specifikacije mogu biti formulisane upućivanjem na *evropske, međunarodne ili nacionalne standarde i/ili u vidu karakteristika ili funkcionalnih zahteva*.<sup>31</sup> Oni se takođe mogu odnositi na odgovarajuće kriterijume koji su definisani u *oznakama* (videti za detalje u nastavku). Pravila javne nabavke dozvoljavaju naručiocima da formulišu tehničke specifikacije u smislu *ekoloških karakteristika*. Na primer, naručiocu mogu zahtevati da računar ne troši više od određene količine energije na sat; ili da vozilo ne emituje više od određene količine zagađivača. Naručiocu mogu takođe da odrede *proizvodne procese ili metode za dobra, usluge ili radove* (videti dole).

### Standardi i drugi tehničko-referentni sistemi

Standardi imaju glavnu ulogu u uticaju na dizajn proizvoda i procesa, a mnogi standardi uključuju ekološke karakteristike kao što su materijal koji se koristi, trajnost ili potrošnja energije ili vode. Upućivanje na tehničke standarde, uključujući i takve ekološke karakteristike, može biti direktno u tehničkim specifikacijama, čime se pomaže naručiocima da definišu predmet na jasan način. ZJN, kao i novi ZJN, odnose se na evropske, međunarodne ili nacionalne standarde i razne druge tehničke referentne sisteme kao jedan od načina kojim se specifikacije mogu definisati.<sup>32</sup>

Kada se koristi upućivanje na standard, ono mora biti praćeno rečima „ili odgovarajuće“.<sup>33</sup> To znači da naručilac mora prihvatiti dokaze o usaglašenosti sa ekvivalentnim standardom.<sup>34</sup> Takvi dokazi mogu biti u obliku izveštaja o testiranju ili sertifikat od tela za ocenjivanje usaglašenosti. Ponuđač takođe može da se

<sup>31</sup> Član 71. ZJN.

<sup>32</sup> Član 98. (5) novog ZJN.

<sup>33</sup> Član 71. ZJN i član 99. novog ZJN.

<sup>34</sup> Član 103. novog ZJN.



ослони на технички досије произвођача ако nije у могућности да прибави доказе треће стране у року ако немогућност nije проузрокована његовим поступањем. Наручилац мора онда да утврди да ли се постоји усуглашеност.

Осим предмет уговора то оправдана, *техничке спецификације не могу да упућују на посебну марку или извор или одређени процес који карактерише производе или услуге које пружа одређени привредни субјект или на жигове, patente, врсте или одређено порекло или производњу, које би за последицу имало давање предности или елиминисање одређених привредних субјеката или одређених производа*. Изузетно, такво упућивање је дозвољено ако се предмет набавке не може довољно прецизно и разумљиво да опише, у складу са горе наведеним захтевима, при чему такво упућивање мора да буде праћено речима “или одговарајуће”.<sup>35</sup>

### Спецификације у виду карактеристика или функционалних захтева

У складу са одредбама ЕУ, ЗЈН<sup>36</sup> и нови ЗЈН<sup>37</sup> изричито дозвољавају наручиоцима да применјују спецификације у виду карактеристика или функционалних захтева. Таква спецификација описује жељени резултат и исходе (на пример, у смислу квалитета, квантитета и поузданости) који се очекују, укључујући и начин на који ће се мерити. Не прописује улазне податке или метод рада за понуђача. Понуђач може слободно да предложи најприкладније решење за постигнуте жељене резултате и исходе.

Овакав приступ обично допушта више простора за иновације и у неким случајевима представља изазов тржишту у развоју нових техничких решења. Прilikом постављања спецификација у виду карактеристика или функционалних захтева, наручилац треба пажљиво да размисли о томе како ће проценјивати и упоређивати понуде на поштен и транспарентан начин. Он може да тражи од понуђача да наведе како ће се постићи жељени резултат и испунити ниво квалитета наведен у конкурсној документацији.

#### Пример<sup>38</sup>:

Ако наручилац жељи да одржава зграду на одређеној температури, то може учинити постављањем врло детаљних спецификација за систем грејања.

Алтернативно, може се рећи да зграда мора имати сталну унутрашњу температуру од 18-20°C, али оставља се понуђачима да предложе различита решења која дозвољавају усуглашеност са овим захтевом. Понуђачи би затим могли да се опredele за иновативне системе грејања и вентилације који смањују зависност од фосилних горива. Наручиоци могу од њих да затраже да пруже техничке податке како би потврдили изводљивост предлодених метода. Такође је важно да наручиоци размотре како ће у уговорне одредбе укључити детаљне услове понуде.

### Одређивање материјала и производних метода

Од чега је производ направљен, како је произведен или како се услуга или рад обавља, може представљати значајан део његовог утицаја на животну средину. Према правилима јавне набавке, материјали и методе производње или пружања услуга могу се узети у обзир прilikом дефинисања техничких спецификација – чак и ако one nisu саставни део материјалног садржаја онга што се купује,<sup>39</sup> на пример, електрична енергија која се производи из обновљивих извора или храна произведена из органске пољопривреде. Међутим, пошто техничке спецификације треба да буду повезане са предметом набавке, наручиоци могу да укључе само one захтеве који се односе на производњу добра, услуга или радова који се купују, а не на one који се односе

<sup>35</sup> Члан 72. ЗЈН и члан 100. новог ЗЈН.

<sup>36</sup> Члан 71. (1) тачка 2 ЗЈН.

<sup>37</sup> Члан 99. новог ЗЈН.

<sup>38</sup> Пример који је дат у „*Купујте зелено! Приручник о зеленим јавним набавкама*“ (“*Buying green! A handbook on green public procurement*”) Европске комисије, 3. издање, 2016. године

<sup>39</sup> Члан 98. (4) новог ЗЈН.



на општу праксу или политике привредног субјекта. Као и код свих захтева, наруčilac мора да обезбеди да се општа начела забране дискриминације, једнаког третмана, транспарентности и пропорционалности поштују приликом одређивања материјала или производних метода.

Наруčiloci имају право да захтевају да је производ који купују направљен од одређеног материјала или да садржи одређени проценат рециклираног или ремонтваног садржаја. Наруčiloci такође могу да поставе захтеве у погледу ограничавања опасних супстанци у производу.

Типични приступ зелене набавке ограничава, на пример опасне супstance у производима за чишћење и текстилу, или захтева од понуђача да докажу да је дрво настало из одрживог извора. Да би се осигурало да се поштује општи принцип забране дискриминације, таква ограничења треба да се заснивају на објективној процени ризика. Ознаке и критеријуми за зелене јавне набавке који ће бити представљени у наставку су корисна референтна тачка, јер се заснивају на научним информацијама и процени животног циклуса материјала и супстанци које се налазе у предметним производима и услугама.

#### **Važno:**

Одредбе дозвољавају наруčilocима да укључе захтеве у вези са процесима и методима производње или пружања услуга или извођења радова у техничким спецификацијама. Међутим, није дозвољено да се insistира на одређеном производном процесу који је власнички или на неки други начин доступан само једном добavljaчу – или добavljaчима у једној земљи или региону – осим ако такво упућивање није оправдано изузетним околностима предмета набавке и праћено речима „или одговарајуће“.

Овде је од посебног значаја начело пропорционалности. Шодно томе, наруčiloci треба да размотре да ли су услови које постављају у вези са производним процесима одговарајући за постизање еколошких циљева које покушавају да промовишу. Паљљива анализа животног циклуса добара, услуга или радова које купују помоћи ће наруčilocима да дођу до одговарајућих спецификација за производне процесе и методе. Процена животног циклуса (LCA) која је представљена у наставку омогућава анализу утицаја производа на животну средину. Она тако укључује екстракцију и прераду сировина, производњу и друге фазе производње до фазе употребе и одлагања.

#### **Primena varijanti**

Varijante су средство за увођење веће флексибилности у опису предмета набавке, што може довести до тога да привредни субјекти предложе еколошки прихватљивије решење. Varijante омогућају понуђачима да поднесу алтернативно решење које задовољава одређене минималне захтеве које је утврдио наруčilac.<sup>40</sup>

#### **Primer<sup>41</sup>:**

Наруčiloci могу да одреде возила са конвенционалним горивом (бензин или дизел), али и да допусте алтернативна, електрична или хибридна возила као варијанту. I понуде са варијантима и без варијанти се затим оцjenују према истом скупу критеријума за доделу како би се утврдила економски најповољнија понуда.

Ово може бити користан приступ ако наруčiloci нису сигурни у вези са трошковима или другим утицајима алтернативног производа или услуге – на пример: хоће ли увођење виших стандарда изолације одгодити датум завршетка уговору о набавци радова?

Наруčiloci могу такође да дозволе понуђачима да поднесу више од једне понуде: standardно решење и решење са варијантима. Varijante такође морају бити повезане са предметом уговора,<sup>42</sup> тј. не могу се односити на питања која нису повезана са куповином коју наруčiloci планирају.

<sup>40</sup> Videti član 91. ZJN i član 136. novog ZJN.

<sup>41</sup> Primer koji je dat u „*Kupujte zeleno! Priručnik o zelenim javnim nabavkama*“ (*‘Buying green! A handbook on green public procurement’*) Европске комисије, 3. издање, 2016. године

<sup>42</sup> Član 136. (3) novog ZJN.



Да би могли да дозволе или захтевају варијанте у поступку јавне набавке, наручиоци треба да:

- наведу у јавном позиву да ће варијанте бити дозвољене или се захтевају – у супротном подношење понуде са варијантима није дозвољено<sup>43</sup>
- наведу минималне захтеве које варијанте треба да испуне – могу се разматрати само варијанте које задовољавају минималне захтеве постављене од стране наручиоца<sup>44</sup>
- наведу све посебне захтеве за подношење варијанти (нпр. да се варијанта може поднети само у комбинацији са основном понудом)
- одредити критеријуме за доделу уговора тако да се могу применити на варијанте које испуњавају те минималне захтеве, као и на понуде које нису са варијантима.<sup>45</sup>

### Ознаке

Ознаке су дефинисане у новом ЗЈН као сваки документ, сертификат или атест којим се потврђује да одређени производи, услуге или радови, процеси или поступци задовољавају одређене захтеве за ознаку.<sup>46</sup> „Захтеви за ознаке“ су дефинисани као захтеви које треба да испуне добра, услуге или радови, процеси или поступци о којима је реч, како би добили одговарајућу ознаку.<sup>47</sup>

#### Напомена:

Ознаке се могу користити на различите начине у контексту техничких спецификација:

- 1) ознаке помажу наручиоцима да израде техничке спецификације како би дефинисали карактеристике добара или услуга које купују
- 2) ознаке омогућавају проверу услађености са овим карактеристикама – приhvatanjem ознаке као једног од начина доказивања услађености са техничким спецификацијама путем провере од стране трећих страна, ознаке могу да допринесу да се уштеди време уз истовремено осигуравање да се високи еколошки стандарди примењују у јавним набавкама.

Објашњења о томе како се користе ознаке налазе се у новом ЗЈН.<sup>48</sup> Шодно томе, када наруčilac намерава да купи добра, услуге или радове са специфичним еколошким, социјалним или другим карактеристикама, може да захтева посебне ознаке као средство доказивања да добра, услуге или радови одговарају захтеваним карактеристикама. Ознаке се могу користити:

- 1) у техничким спецификацијама,
- 2) у критеријумима за доделу или
- 3) у условима за извршење уговора.

#### Важно:

Ознаке, међутим, треба да испуњавају одређене услове:<sup>49</sup>

<sup>43</sup> Члан 91. (2) ЗЈН и члан 136. (2) новог ЗЈН.

<sup>44</sup> Члан 91. (3) ЗЈН и члан 136. (4) новог ЗЈН.

<sup>45</sup> Члан 136. (5) новог ЗЈН.

<sup>46</sup> Члан 2. тачка 21. новог ЗЈН.

<sup>47</sup> Члан 2. тачка 22 новог ЗЈН.

<sup>48</sup> Члан 102. новог ЗЈН.

<sup>49</sup> Члан 73. (1) ЗЈН и члан 102. (1) новог ЗЈН.



- Захтеви за ознаку се могу односити само на критеријуме који су у вези са предметом набавке и који су одговарајући за дефинисање карактеристика предмета јавне набавке.
- Захтеви за ознаку треба да се заснивају на објективно проверљивим и недискриминаторским критеријумима.
- Ознаке треба да буду успостављене у отвореном и транспарентном поступку уз уčešће свих интересних група, као што су државни органи, корисници услуга, социјални партнери, потрошачи, произвођачи, дистрибутери, невладине организације и слично.
- Ознаке треба да буду доступне и свим заинтересованим лицима.
- Захтеве за ознаку треба да одреди треће лице над којом привредни субјект који се пријавио за добијање ознаке не може да врши одлучујући утицај.

Ако је наруčilac уверен да ознака испуњава све горе наведене услове, може је укључити као део својих техничких спецификација.

Међутим, наруčilac треба да прихвати и друге одговарајуће ознаке које имају еквивалентне захтеве, тј. оне показују да су испуњени исти објективни критеријуми. Ако понуђачи очигледно нису били у могућности да прибаве ознаку у одговарајућим роковима из разлога који се не могу приписати њима, наруčilac мора да размисли други одговарајући начин доказивања које су поднели, као што је техничка документација произвођача која доказује да су испуњени захтеви за одређену ознаку.

Такође је могуће захтевати испуњавање само једног дела одговарајућих захтева за ознаке. Ако наруčilac не захтева да добра, услуге или радови задовоље све захтеве за ознаку, треба да наведе захтеве за ознаку на које се то односи.

Одредбе разликују ознаке на којима су сви критеријуми у вези са предметом набавке и оних који садрже шире критеријуме, као што су, на пример, критеријуми повезани са општим праксима управљања. Наручилац може да користи ознаку која се, иако испуњава горе наведене услове, односи и на захтеве који нису повезани са предметом набавке.<sup>50</sup> У таквом случају наруčilac не би требало да се позива на ознаку као такву, већ да дефинише техничку спецификацију упућивањем на детаљне спецификације те ознаке, или, по потреби, делове исте, који су повезани са предметом набавке и одговарајући су за дефинисање карактеристика предмета набавке.

Доступне су многе еколошке ознаке које имају за циљ да помогну наруčilocима да идентификују одрживе производе или услуге. Из перспективе зелене набавке највредније су оне које се заснивају на објективним и транспарентним критеријумима и које додељује независна трећа страна. Ове ознаке могу да играју посебну улогу у развоју техничких спецификација и критеријума за доделе, као и у потврђивању услађености.

Постоје различите врсте ознака:

**Ознаке са више критеријума** су најчешћи тип еколошке ознаке и најчешће се користе у зеленој набавци. Ознаке са више критеријума заснивају се на научним информацијама о утицају производа или услуге на животну средину током његовог животног циклуса, од вађења сировина, производње и дистрибуције, фазе употребе и коначног одлагања. Они применјују бројне критеријуме који постављају стандард за одређену ознаку. За сваки покривени производ или групу услуга успостављени су различити критеријуми.

Примери ове врсте ознака су:

<sup>50</sup> Члан 102. (5) новог ЗЈН.





EU eko-oznaka (EU Ecolabel)<sup>51</sup>



Nordijski labud<sup>52</sup>



Plavi anđeo<sup>53</sup>



**Oznake za pojedinačno izdavanje**, s druge strane, zasnivaju se na jednom ili više kriterijuma prolaznosti/neuspeha vezanih za određeno pitanje, npr. energetska efikasnost. Ako proizvod ispunjava te kriterijume, onda može prikazati oznaku.

Primeri ove vrste oznaka su:

EU oznaka za organski proizvod (EU Organic label)



oznaka Energy Star za kancelarijsku opremu



**Oznake specifične za određeni sektor** – Oznake specifične za pojedine sektore uključuju sheme za sertifikaciju u šumarstvu kojima upravljaju organizacije kao što su:

FSC (Savet za upravljanje šumama)<sup>54</sup>



<sup>51</sup> EU Ecolabel (EU eko-oznaka) ili EU Flower (EU cvet) je dobrovoljan plan [eko-oznake](#) koji je 1992. godine objavila [Evropska komisija](#).

<sup>52</sup> Nordijska eko-oznaka ili Nordijski labud je zvanična eko-oznaka održivosti za nordijske zemlje, koju je 1989. godine uveo Nordijski savet ministara. To se postiže dobrovoljnim sistemom dozvola, u kojem se podnosilac zahteva slaže da sledi određeni kriterijum koji je postavila nordijska ekološka oznaka u saradnji sa zainteresovanim stranama.

<sup>53</sup> Plavi anđeo (Der Blaue Engel) je nemački sertifikat za proizvode i usluge koji imaju ekološki prihvatljive aspekte. Od 1978. godine ga dodeljuje Umweltzeichen žiri od 13 ljudi iz grupa za zaštitu životne sredine i zaštite potrošača, industrije, sindikata, trgovine, medija i crkava. Plavi anđeo je najstarija ekološka oznaka na svetu i pokriva oko 10.000 proizvoda u oko 80 kategorija proizvoda.

<sup>54</sup> Međunarodna neprofitna organizacija sa više zainteresovanih strana osnovana je 1993. godine kako bi promovisala odgovorno upravljanje šumama u svetu. FSC to čini postavljanjem standarda za šumske proizvode, zajedno sa sertifikacijom i označavanjem proizvoda kao ekološki prihvatljivim.



PEFC (Program za odobrenje sertifikacije šuma)<sup>55</sup>

**Oznake za ocenu proizvoda** ocenjuju proizvode ili usluge u skladu sa njihovim ekološkim karakteristikama u odnosu na određeno pitanje, umesto da koriste kriterijume za prolaz/neuspeh. Primeri uključuju energetska oznaka EU koja ocenjuje proizvode vezane za energiju u skladu s njihovom energetskom efikasnošću.

Većina oznaka koje su u skladu sa ISO klasifikacijom tipa I ispunjavaju ove uslove, mada one mogu da sadrže i kriterijume koji nisu specifični za proizvod ili uslugu koja se kupuje, kao što su opšti zahtevi za upravljanje. Da bi se utvrdilo da li je to slučaj, naručiocima treba da preispitaju sve kriterijume na kojima se nalazi oznaka pre nego što se pozovu na njih u svojim dokumentima – većina ih je besplatno dostupna na internetu.

Ako oznaka sadrži neke zahteve koji su relevantni za određeni predmet nabavke, ali i druge koji nisu povezani s predmetom, kao što su oni koji se odnose na opšte prakse upravljanja, onda se naručiocima mogu pozvati samo na specifične kriterijume oznake koji su povezani sa predmetom i ne zahtevaju samu oznaku. U stvari, može se smatrati dobrom praksom da se uvek pozove na kriterijume na kojima se zasniva oznaka, kako bi se osiguralo da su svi relevantni i da će biti jasni svim ponuđačima.

#### Primer:

O upotrebi oznaka raspravljalo se u jednom od slučajeva koje je razmatrao Sud pravde.

Predmet C-368/10<sup>56</sup> se odnosio na dodelu ugovora od strane holandske pokrajine Severne Holandije za nabavku i upravljanje automatskim aparatima za čaj i kafu.

Naručilac je u svojoj konkursnoj dokumentaciji naveo određene socijalne i ekološke oznake za nabavku aparata za čaj i kafu. Konkretno, naručilac je odredio kao uslov za učešće korišćenje organskog čaja i kafe po principima poštene trgovine (*fair-trade*) sa posebnim oznakama (EKO oznaka<sup>57</sup> i oznaka MAX HAVELAAR<sup>58</sup>). Takođe je naveo da, ako je moguće, ostali sastojci koji se koriste treba da budu u skladu sa ovim oznakama i odredio je bodove u šemi evaluacije da bi se odrazila ta preferencija. U kasnijim objašnjenjima naručilac je potvrdio da su ekvivalenti navedenim oznakama takođe prihvatljivi.

Na osnovu činjenica u predmetu, Sud je utvrdio da je naručilac postavio kriterijum za dodelu, koji se sastojao od zahteva da sastojci koji se isporučuju nose oznake EKO i MAX HAVELAAR. Sud je smatrao da kriterijumi za dodelu mogu, u principu, biti ne samo ekonomski, već i kvalitativni.

Kvalitativni kriterijumi za dodelu mogu uključivati karakteristike životne sredine, kao i „*kriterijume zasnovane na aspektima socijalne prirode, koji se mogu odnositi na osobe koje koriste ili primaju radove, dobra ili usluge koje su predmet ugovora, ali i druga lica.*“

Sud je potvrdio da kriterijumi za dodelu ugovora moraju biti povezani sa predmetom ugovora, objektivni i da su u skladu sa načelima jednakog tretmana i transparentnosti.

Imajući u vidu te principe, Sud pravde je razmotrio karakteristike na kojima se zasnivaju oznake koje se navode u predmetu i zaključio da su to ekološke i socijalne karakteristike i kao takve su dozvoljeni

<sup>55</sup> Međunarodna, neprofitna, nevladina organizacija koja promoviše održivo upravljanje šumama preko sertifikacije nezavisnih trećih lica. Smatra se sistemom sertifikacije za vlasnike manjih šuma.

<sup>56</sup> Presuda od 10. maja 2012. u predmetu C – 368/10 *Komisija protiv Holandije*.

<sup>57</sup> Privatna oznaka za proizvode sastavljene od najmanje 95% sastojaka iz organskih proizvodnih metoda.

<sup>58</sup> Privatna oznaka poštene trgovine („*fair-trade*“) koja potvrđuje da su predmetni proizvodi kupljeni po poštenim cenama i pod poštenim uslovima od malih proizvođača u zemljama u razvoju.



критеријуми. Они нису морали бити саставни део производа и односили су се на састојке који се испоручују, тако да су чинили део предмета уговора.

Међутим, Суд је закључио да позивање само на ознаке није било законито према Direktivi EU, јер су прекршена начела једнаког третмана, забране дискриминације и транспарентности. То је зато што, у складу са тим начелима, сви услови и детаљна правила поступка набавке треба да буду састављени у јавном позиву или конкурсној документацији на начин који је јасан, прецизан и недвосмислен, тако да, прво, сви обавештени понуђачи остварују редовну заштиту могу да схвате њихов таčan значај и да их тумаче на исти начин, а друго, наруčilac је у могућности да утврди да ли су понуђене понуде задовољиле критеријуме. Према мишљењу Суда, ни сами критеријуми, ни подаци који показују да су испуњени, нису испунили овај захтев.

### Провера усуглашености са техничким спецификацијамa

Наруčiloci треба да обратe посебну пажњу на питање провере усуглашености са техничким спецификацијамa. Конкретно, наруčiloci треба да унапред одреде у конкурсној документацији врсте доказа о усуглашености које понуђачи могу да поднесу. То се често чини давањем индикативне листе и наводећи да ће бити прихваћени и други еквивалентни облици доказа.

Еколошки захтеви су често слојени и процена усуглашености у неким случајевима захтева техничку стручност. Међутим, за многе еколошке спецификације постоје начини за доказивање усуглашености који не захтевају допринос техничких стручњака. На пример:

- Као полазну тачку, наруčilac треба да се позове на релевантно законодавство којег се морају придржавати сви привредни субјекти
- Ознаке се могу користити за проверу усуглашености са додатним еколошким захтевима на горе наведени начин
- Ако је потребно, може се захтевати извештај о тестирању или сертификат издат од тела за оцењивање усуглашености, под условом да наруčilac прихвати и сертификате које су издала одговарајућа тела за оцењивање усуглашености. Ово је један од начина да се провери да производ задовољава одређену спецификацију или ниво карактеристика. Наруčiloci морају да размотре технички досије произвођача или друго доказно средство ако понуђач нема могућност прибављања извештаја о тестирању или сертификата у одговарајућим роковима из разлога који се не могу приписати понуђачу.

#### Напомена:

У неким случајевима, изјава коју дају сами понуђачи да испуњавају захтеве заштите животне средине може бити прихваћено због немogućности да се докаже усуглашеност објективним доказом треће стране током поступка јавне набавке. Тамo где је то допуштено, наруčiloci морају осигурати примену начела једнаког третмана, транспарентности и пропорционалности, тражећи појашњења од понуђача где је то потребно како би се осигурало да неоправдано прихвате или одбију понуду.

### Избор привредних субјеката

#### Увод

Овај део Смeрница се бави правилима ЗЈН која се односе на квалитативни избор привредних субјеката које наруčilac сматра способним за извршење уговора. Propisana правила састоје се од три различите врсте.

- 1) Прва група правила односи се на основе који оправдавају искључење понуђача или кандидата из учеšћа у поступку јавне набавке.<sup>59</sup> Они се односе на ситуације као што су осуђујућа пресуда за

<sup>59</sup> Видети члан 75. ЗЈН и чланове 111-112. новог ЗЈН.



одређена кривична дела, неплаћање пореза или социјалних доприноса итд. Наручилац такође треба да искључи привредне субјекте за које је утврђено да крше прописе у области заштите животне средине.<sup>60</sup>

- 2) Друга група обухвата критеријуме који се односе на испуњеност услова за обављање професионалне делатности, финансијски и економски капацитет, као и технички и стручни капацитет привредних субјеката да изврше одређени уговор. Што се тиче овог другог, приликом оценјивања способности за извршење уговора, наручиоци могу да узму у обзир специфично искуство и стручност у вези са еколошким аспектима који су релевантни за предмет уговора. Могу тражити, на пример, доказ о могућности привредних субјеката да примене мере за управљање заштитом животне средине и ланцем снабдевања приликом извршења уговора.
- 3) Трећа група, релевантна за вишефазне поступке јавне набавке,<sup>61</sup> односи се на правила и критеријуме који се примењују за смањење броја способних кандидата (за детаље погледајте у наставку).

### Основи за искључење

Основи за искључење се односе на околности у којима наручиоци морају или могу искључити привредног субјекта из поступка јавне набавке.<sup>62</sup> У неким посебно озбиљним случајевима, искључење привредног субјекта је обавезно,<sup>63</sup> док је у другим ситуацијама искључење опционо – наручилац може искључити привредног субјекта под условом да је у конкурсној документацији предвиђен тај основ за искључење.<sup>64</sup>

Из перспективе зелене набавке, најважнији основи за искључење привредног субјекта су:

- повреда обавеза (у претходне две године од дана истека рока за подношење понуда или пријава) у области заштите животне средине, укључујући обавезе у складу са одредбама међународних конвенција које су наведене у Прилогу 8. ЗЈН<sup>65</sup>
- тежак облик непрофесионалног поступања који доводи у питање интегритет привредног субјекта (у претходне две године од дана истека рока за подношење понуда или пријава)<sup>66</sup>
- неиспуњавање обавеза из раније закључених уговора о јавној набавци који су довели до рaskida уговора, наплате средстава обезбеђења, накнаде штете или сличних санкција (у претходне три године од дана истека рока за подношење понуда или пријава)<sup>67</sup>
- подношење неистинитих података потребних за проверу одсуства основа за искључење или критеријума за избор привредног субјекта или ситуација када привредни субјект није био у станју да достави доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор (у претходне три године од дана истека рока за подношење понуда или пријава).<sup>68</sup>

Наручиоци могу да искључе привредног субјекта ако могу доказати било којим прикладним средствима да је повредио важеће обавезе у области заштите животне средине не само према националном закону, већ и међународном. Нови ЗЈН дозвољава искључење због повреде ограниченог списка међународних конвенција о заштити животне средине, и то:

<sup>60</sup> Члан 111. (1) тачка 3. новог ЗЈН.

<sup>61</sup> Као што је рестриктивни поступак, конкурентни поступак са преговарањем, конкурентни дијалог и партнерство за иновације; другим речима, сви поступци јавних набавки осим отвореног поступка.

<sup>62</sup> Видети члан 75. ЗЈН и чланове 111-112. новог ЗЈН.

<sup>63</sup> Члан 111. новог ЗЈН.

<sup>64</sup> Члан 112. новог ЗЈН.

<sup>65</sup> Члан 111. (1) тачка 3 новог ЗЈН.

<sup>66</sup> Члан 112. (1) тачка 2 новог ЗЈН.

<sup>67</sup> Члан 112. (1) тачка 5 новог ЗЈН.

<sup>68</sup> Члан 112. (1) тачка 6 новог ЗЈН.



- Већке конвенције о заштити озонског омотача и њеног Монреалског протокола о супстанцијима које оштећују озонски омотач
- Базелске конвенције о контроли прекограничног кретања опасних отпада и њиховом одлагању
- Стокхолмске конвенције о дуготрајним органским загађујућим супстанцијима
- Ротердамске конвенције о поступку давања сагласности на основу претходног обавештења за одређене опасне хемикалије и пестициде у међународној трговини (Конвенција PIC).

#### Пример<sup>69</sup>:

Предузеће за одлагање отпада које је противзаконито одлагало отпад нaručilac је дужан искључити из поступка јавне набавке за услуге сакупљања отпада. Међутим, привредном субјекту такође мора бити пружена прилика да докаже да је испунио услов "самокориговања" и елиминисао основ за искључење. Привредни субјекти имају могућност да се "самокоригују" – односно да покажу своју поузданост упркос постојању неког од основа за искључење.<sup>70</sup>

Да би се то постигло, привредни субјект мора доказати да је:

- платио или се обавезао да плати накнаду у погледу било које штете изазване кривичним делом или непрофесионалним поступањем и
- у потпуности разјаснио чињенице и околности активно сарађујући са истражним органима и
- предузео конкретне техничке, организационе и кадровске мере које су примерене за спречавање даљих кривичних дела или непрофесионалног поступања.<sup>71</sup>

На наручиоцу је да процени мере предузете од стране dotičног привредног субјекта и да утврди да ли су оне примерене да му омогуће учешће у поступку, наводећи разлоге за приhvatanje или неприhvatanje мера.<sup>72</sup>

#### Критеријуми за избор привредног субјекта

Критеријуми за избор проценјују способност привредног субјекта да изврши уговор. У отвореном поступку они се могу оценјивати само на основу пролазности/неуспеха, у правилу пре него што се понуде оценјују према критеријумима за доделу уговора. У више фазним поступцима (као што је рестриktivни поступак, конкурентни поступак са pregovaranjem или конкурентни дијалог), они чине део прве фазе квалификације, а нaručilac може да ограничи број кандидата којима је призната квалификација које ће позвати да поднесу понуде („ужи избор“). Нови ЗЈН даје исцрпан списак критеријума који се могу применити за избор привредних субјекта<sup>73</sup> и врсте доказа који се од њих могу тражити.<sup>74</sup>

Најреlevantнији критеријуми за избор који се односе на технички и стручни капацитет привредних субјеката су, из перспективе зелене набавке, следећи:

- Лjudски и технички ресурси
- Iskustvo и reference

<sup>69</sup> Пример који је дат у „*Kupujte zeleno! Priručnik o zelenim javnim nabavkama*“ (“*Buying green! A handbook on green public procurement*”) Европске комисије, 3. издање, 2016. године

<sup>70</sup> Члан 113. новог ЗЈН.

<sup>71</sup> Члан 113. (1) новог ЗЈН.

<sup>72</sup> Члан 113. (2) новог ЗЈН.

<sup>73</sup> Чланови 114. – 117. новог ЗЈН.

<sup>74</sup> Чланови 118. – 125. новог ЗЈН.



- Образовне i стручне квалификације особља (ако се не оцењују у оквиру критеријума за доделу уговора)
- Системи i шеме за управљање животном средином (нпр. EMAS, ISO 14001)
- Системи за управљање ланцем снабдевања/системи за праћење
- Узорци производа
- Сертификати о оцењивању усуглашености

Свако од ових питања може помоћи да се утврди да ли привредни субјект има одговарајући капацитет за спровођење еколошких аспеката уговора, као што је објашњено у наставку.

#### **Važno:**

Најважнији захтев у односу на све критеријуме за избор је да они морају да буду *у логичкој вези са предметом набавке и сразмерни предмету набавке*. То значи да наручиоци треба да прилагоде свој приступ специфичним захтевима конкретног предмета набавке, укључујући његову вредност и ниво ризика за животну средину. На пример, распон еколошких критеријума за избор који се примењују за уговор о јавној набавци радова ће обично бити већи него за једноставан, уговор о јавној набавци добара, осим ако добра представљају посебан ризик за животну средину, нпр. односе се на хемикалије или горива која се морају безбедно чувати.

#### **Еколошко-теhнички капацитет**

Испунјавање захтева зелене набавке може бити сложен задатак, на пример када се захтеви односе на пројектовање и изградњу енергетски ефикасних зграда или пружање услуге штампања која смањује отпад. Да би се утврдило да привредни субјекти имају капацитет да испуне такве захтеве, има смисла проверити њихово претходно искуство и људске и техничке ресурсе који су им на располагању. Технички капацитети заштите животне средине могу укључивати техничку компетенцију за минимизирање стварања отпада, избегавање изливања/цурења загађивача, смањење потрошње горива или минимизирање поремећаја природних станишта.

У практичном смислу, то се обично односи на питања као што су:

- да ли понуђач (кандидат) има претходно искуство у извршењу уговора на одржив начин?
- да ли понуђач (кандидат) запошљава или има приступ особљу са потребним образовним и стручним квалификацијама и искуством да се бави еколошким елементима уговора?
- да ли понуђач (кандидат) поседује или има приступ потребној техничкој опреми који се односе на заштиту околиша?
- да ли понуђач (кандидат) има средства за обезбеђивање квалитета еколошких аспеката уговора (нпр. приступ релевантним техничким телима и мерима)?

Користан инструмент за интеграцију еколошких критеријума је списак уговора који су извршени у прошлости. Наручиоци могу да користе овај критеријум за проверу претходног искуства компаније у извршењу уговора са сличним еколошким захтевима и (само за уговоре о јавној набавци радова) потврде о задовољавајућем извођењу и ishodu најважнијих радова. При томе би требало да јасно одреде који тип информација се сматра релевантним и како ће се оцењивати. Нови ЗЈН одређује максимални референтни период од пет година за уговоре о јавној набавци радова и три за уговоре о јавној набавци добара или услуга, осим ако је потребан дужи период да се осигура адекватан ниво конкуренције.

Образовне и стручне квалификације особља и њихово искуство такође могу бити релевантни за зелену набавку.



#### Primer<sup>75</sup>:

Ako naručilac dodeljuje ugovore za javnu nabavku usluga drumskog prevoza, možda želi da proveri da li su vozači obučeni za ekološku vožnju kako bi se smanjila potrošnja goriva i emisija.

Osooblje koje radi na ugovoru o posluženju hrane moraće imati kvalifikacije koje se odnose na pravilno rukovanje hranom, kako bi se osigurala sigurnost i ograničio otpad hrane.

#### Napomena:

Naručioci bi, međutim, trebalo da uzmu u obzir da je možda bolje rešenje da procenjuju neke aspekte životne sredine kao deo kriterijuma za dodelu. Ako je tako, ti aspekti ne bi trebalo da budu deo kriterijuma za izbor privrednog subjekta. U fazi dodele ugovora, naručilac imaju veću fleksibilnost u pogledu načina na koji definišu kriterijume i vrste dokaza koje traže.

### Sistemi upravljanja životnom sredinom

Svaka organizacija (javna ili privatna) koja želi da poboljša svoj ukupni učinak na životnu sredinu može odlučiti da uspostavi sistem upravljanja životnom sredinom. Primenom standarda upravljanja životnom sredinom bavi se član 127. novog ZJN.

#### Sistemi upravljanja životnom sredinom

Sistemi upravljanja životnom sredinom su instrumenti vezani za organizaciju, čiji je cilj poboljšanje ukupnih ekoloških karakteristika organizacije.

Oni omogućavaju organizacijama da imaju jasnu sliku o svojim uticajima na životnu sredinu, da im pomognu da postanu svesni značajnih uticaja i da njima dobro upravljaju, u smislu stalnog poboljšanja njihovih ekoloških karakteristika.

Relevantna područja za poboljšanje mogu biti korišćenje prirodnih resursa, kao što su voda i energija; obuka zaposlenih; korišćenje ekološki prihvatljivih metoda proizvodnje i kupovina zelenijeg kancelarijskog materijala.

Organizacija koja uspostavlja sistem upravljanja životnom sredinom može zahtevati sertifikaciju u okviru jednog od dva glavna sistema upravljanja životnom sredinom koji se koriste u EU:

- 1) „Sistem upravljanja zaštitom životne sredine i provere“ (EMAS), ili
- 2) evropski/međunarodni standard za sisteme upravljanja životnom sredinom (EN/ISO 14001).

EMAS šemu prvenstveno koriste organizacije sa lokacijom u Evropskoj uniji ili u Evropskom ekonomskom prostoru, mada se mogu koristiti i od strane organizacija i lokacija koje se nalaze negde drugde (ali se uvek proverava pod kontrolom Evropskog tela za akreditaciju).

ISO šema je otvorena za organizacije širom sveta.

Širom sveta postoji oko 250.000 ISO 14001 sertifikovanih organizacija i preko 4.000 organizacija i 7.500 lokacija registrovanih u okviru EMAS-a.

EMAS sertifikacija obuhvata zahteve EN/ISO 14001, ali uključuje dodatne elemente kao što su verifikovana usaglašenost sa zakonodavstvom u oblasti zaštite životne sredine, posvećenost stalnom poboljšanju karakteristika zaštite životne sredine, uključivanje zaposlenih i obavezna javna komunikacija godišnjeg učinka (izjava o zaštiti životne sredine) koju je potvrdilo telo za verifikaciju. Ovaj poslednji

<sup>75</sup> Primer koji je dat u „Kupujte zeleno! Priručnik o zelenim javnim nabavkama“ (‘Buying green! A handbook on green public procurement’) Evropske komisije, 3. izdanje, 2016. godine.



element razlikuje EMAS od drugih sistema jer pruža javni i transparentan pogled na ekološke karakteristike registrovane organizacije.

Naručioci mogu da zahtevaju potvrde usuglašenosti privrednog subjekta sa sistemima ili standardima za upravljanje životnom sredinom za bilo koji ugovor, pod uslovom da je on srazmeran i povezan sa predmetom nabavke. Ekvivalentne potvrde moraju biti prihvaćene, a drugi oblici dokaza (kao što je interni sistem) moraju se uzeti u obzir kada subjekt očigledno nema pristup potvrdama treće strane ili ne može da je pribavi u odgovarajućem roku iz razloga koji nisu koje se mogu pripisati njemu.

Upotreba EMAS-a nije ograničena na pružanje dokaza o tehničkom kapacitetu za sprovođenje mera upravljanja životnom sredinom. Ako naručilac postavi druge ekološke kriterijume za izbor (na primer zahteve koji se odnose na tehničku opremu ili obuku), EMAS bi, ako sadrži relevantne informacije o tim zahtevima, mogao poslužiti kao sredstvo dokazivanja kapaciteta.

Važno je pogledati stvarne elemente tehničkih kapaciteta obuhvaćenih EMAS-om koji su relevantni za predmet nabavke, a ne samo prisustvo potvrde nezavisnog tela. Prilikom postavljanja zahteva za primenu mera upravljanja životnom sredinom treba imati na umu princip proporcionalnosti – ugovor male vrednosti i slabog uticaja možda neće biti odgovarajući za postavljanje takvih zahteva.

### **Mere upravljanja lancem snabdevanja**

Svi uticaji na životnu sredinu nastaju ne samo u isporuci krajnjeg proizvoda ili usluge, već i pre toga u lancu snabdevanja. Na primer, IT oprema obično ima komponente koje potiču iz mnogih delova sveta, uključujući metale i druge supstance koje predstavljaju veliki rizik za štetni uticaj na okolinu prilikom njihovog vađenja i prerade.

Za ovakve vrste ugovora, ima smisla za naručioce da gledaju dalje od primarnog ili prvog izvođača, kako bi se osiguralo da će zahtevi zaštite životne sredine biti ispunjeni. Jedan od načina da se to uradi je uključivanje posebnih ugovornih odredbi koje se odnose na podizvođače.

U fazi izbora naručioci mogu da zatraže sledeće informacije:

- podatak o delu ugovora koji privredni subjekt namerava da podugovori i
- podatke o sistemu upravljanja lancem snabdevanja i sistemima praćenja koje će privredni subjekt biti u mogućnosti da koristi prilikom izvršenja ugovora.

Oba ova zahteva mogu pomoći da se utvrdi kako će se uticajima na životnu sredinu upravljati u kontekstu određenog ugovora, kao i da se izaberu subjekti sa snažnim sistemima.

### **Uzorci proizvoda, provere i ocenjivanje usaglašenosti**

Ako ugovor uključuje isporuku proizvoda ili materijala, naručilac može da zatraži, u fazi izbora privrednog subjekta uzorak (ili opis ili fotografiju). Takođe se mogu zahtevati sertifikati o usaglašenosti ili kvalitetu. To može biti od koristi u proveri da proizvodi zadovoljavaju određene specifične ekološke zahteve za nabavku, na primer u smislu trajnosti ili potrošnje energije.

Dodatna opcija dostupna naručiocima je da izvrše kontrolu proizvodnih ili tehničkih kapaciteta privrednog subjekta, kao i njihovih sredstava za proučavanje i istraživanje i mera za kontrolu kvaliteta. To se može uraditi ako su proizvodi ili usluge koje se isporučuju složeni ili, izuzetno, neophodni za određenu svrhu.

Kontrolu mogu izvršiti samo naručioci ili ovlašćeno telo u državi u kojoj je privredni subjekt osnovan.





## Наћин доказивања

Нови ЗЈН, следећи захтеве ЕУ директива, садржи одредбе о наћину доказивања критеријума за квалитативни избор провредног субјекта. Оно што је најважније, нарућиоци су дужни да прихвате, као прелиминарни доказ, од привредних субјеката Изјаву о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта (у даљем тексту: Изјава).<sup>76</sup> Ова изјава је српски еквивалент Европском јединственом документу о набавци који је прописан Директивом о набавкама за 2014. годину.<sup>77</sup> Изјаву треба доставити на стандардном обрасцу, а изјавом привредни субјект потврђује да:

- 1) не постоје основи за искључење привредног субјекта
- 2) испуњава захтеване критеријуме за избор привредног субјекта
- 3) испуњава правила или критеријуме одређене за смањење броја квалификованих кандидата (критеријуми за ужи избор – видети горе), када се такви примењују у датом поступку.

У Изјави, привредни субјекти треба да наведу издаваоце доказа о испуњавању критеријума за квалитативни избор и да ће бити у могућности да поднесу такве доказе на захтев нарућиоца и без одлагања.

Привредни субјекти могу да наведу у Изјави и податке као што су интернет адреса базе података, све потребне идентификационе податке и изјаву о пристанку, на основу којих се могу да се прибаве докази о испуњености критеријума за квалитативни избор или се може извршити увид. Привредни субјект може поново да користи своју Изјаву која је већ коришћена у претходним поступцима јавних набавки, под условом да потврди да су подаци садржани у њима и даље исправни. Стандардни образац Изјаве утврдиће Канцеларија за јавне набавке, у складу са Европским јединственим документом о набавци коју је утврдила Европска комисија.<sup>78</sup>

Пре доношења одлуке у поступку јавне набавке, нарућилац треба да захтева од понуђача који је поднео економски најповољнију понуду да достави доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, у форми неоверених копија, у примереном року не краћем од пет радних дана.<sup>79</sup>

Нарућилац није обавезан да тако поступју у случају јавне набавке чја је проценјена вредност једнака или нижа од 5.000.000,00 динара.<sup>80</sup> Нарућилац не мора да захтева од понуђача и кандидата да доставе доказе о испуњавању критеријума за квалитативни избор, ако:

- 1) на основу података наведених у Изјави може да прибави доказе, односно изврши увид у доказе о испуњености критеријума
- 2) нарућилац већ поседује важеће релевантне доказе.<sup>81</sup>

Без обзира на проценјену вредност јавне набавке, нарућилац може да затражи од понуђача и кандидата да доставе све или део доказа о испуњености критеријума за квалитативни избор ради провере података наведених у Изјави, ако је то потребно за правилно спровођење поступка.<sup>82</sup>

<sup>76</sup> Члан 118. новог ЗЈН.

<sup>77</sup> Члан 59. Директиве 2014/24.

<sup>78</sup> Успостављена је Проведбеном уредбом Комисије (ЕУ) 2016/7 од 5. јануара 2016. године о утврђивању стандардног обрасца за Јединствену европску документацију о набавци.

<sup>79</sup> Члан 119. (1) новог ЗЈН.

<sup>80</sup> Члан 119. (2) новог ЗЈН.

<sup>81</sup> Члан 119. (4) новог ЗЈН.

<sup>82</sup> Члан 119. (3) новог ЗЈН.



## Групе привредних субјеката и зелени уговори

Компаније које се пријављују за учешће у поступцима јавних набавки и доделу уговора могу одлучити да удруже специјалистичку експертизу за решавање зелених захтева. На пример, компанија за управљање објектима може да ради са саветником за заштиту животне средине како би управљала зградama на одрживи начин. У овом случају, технички капацитети и искуства обе компаније треба да се процене у фази избора.

### Важно:

Прilikом оценjивања техничких капацитета субјекта, наручилац треба да има на уму да се привредни субјекти увек могу користити капацитете других субјеката, без обзира на правну природу њиховог међусобног односа.

То значи, на пример, да ако две или више компанија желе заједнички поднети понуду - без обзира да ли су формирале формални конзорцијум или имају било какве правне везе - наручиоци би требало да узму у обзир њихов заједнички капацитет.

Ово је условљено способношћу привредног субјекта да докаже наручиоцу да ће имати на располoгању потребне ресурсе другог субјекта за извршење уговора, на пример приhvатанјем обавезе других субјеката.

Када се осланја на капацитет другог субјекта (укључујући матично друштво или зависно друштво), он такође мора доказати исда не постоје основе за искључење и да испуњава релевантне критеријуме за избор који се примењују у поступку јавне набавке.

Ако понуду (или пријаву) поднеси група привредних субјеката, треба да се достави засебна Изјава сваког члана групе привредних субјеката која садржи горе наведене податке за релевантне капацитете члана групе. Ако привредни субјект намерава да део уговора повери подизвођачу или да користи капацитете других субјеката, такође треба да обезбеди засебну Изјаву која садржи горе наведене податке за релевантне капацитете подизвођача или другог субјекта које намерава да користи.

## Додела уговора

### Критеријуми за доделу уговора

У фази доделе у поступцима јавних набавки, наручиоци оценјују понуде и упоређују трошкове различитих понуда. Када оценјују понуде, треба да се придржавају одређених критеријума за доделу, који су унапред објављени, да би одлучили која је понуда најбоља. Према ЗЈН критеријуми за доделу уговора<sup>83</sup> су економски најповољнија понуда или најнижа понуђена цена. Одабир између ове две опције је у начелу препуштен дискрецији наручилаца.<sup>84</sup> Ако се наручилац одлучи за примену економски најповољније понуде, избор најбоље понуде заснива се на комбинацији фактора које одабере наручилац. ЗЈН предвиђа непотпуну листу таквих фактора. Међу тим факторима су и они који се односе на зелену набавку: еколошке предности и заштиту животне средине, као и енергетску ефикасност.

Пратећи правила ЕУ, нови ЗЈН менја овај приступ. У складу са одредбама новог ЗЈН, сви уговори се додељују економски најповољнијој понуди<sup>85</sup>. Економски најповољнија понуда треба да се одреди на основу једног од следећих критеријума:

- 1) цене или

<sup>83</sup> Члан 85. ЗЈН.

<sup>84</sup> Изузетак је случај када се користи конкурентни дијалог или су дозвољене варијанте за подношење понуда.

<sup>85</sup> Члан 132. новог ЗЈН.



- 2) троškova primenom pristupa трошkovne efikasnosti, kao što je трошак животног циклуса (videti dole za више информација), или
- 3) однос цене и квалитета, односно трошка и квалитета који се оцењује на основу критеријума, укључујући квалитативне, еколошке и/или социјалне аспекте.

Трошкови или цена морају да чине део оцене у било којем поступку и могу се израчунати на основу троškova животног циклуса као што је објашњено у наставку. Осим троškova, широк спектар фактора може да утиче на вредност понуде са становишта наручиоца, а то укључује и аспекте заштите животне средине. Неопходно је да критеријуми за доделу (као и критеријуми за избор, техничке спецификације и одредбе о извршењу уговора) буду повезани са предметом уговора.<sup>86</sup>

Сматра се да су критеријуми доделе повезани са предметом уговора ако се они односе на радове, добра или услуге који су предмет тог уговора у сваком погледу и у било којој фази њиховог животног циклуса, укључујући факторе који се односе на:

- (a) одређени процес производње, извођење радова, испоруку добара или пружања услуга односно трговање њима, или
- (b) одређени процес неке друге фазе њиховог животног циклуса.<sup>87</sup>

Ови фактори не морају да чине део „материјалног садржаја“ онога што се купује, тј. не морају бити видљиви или приметни у финалном производу или услузи. То значи да, као и код техничких спецификација, критеријуми за доделу уговора могу да се односе на питања одрживости као што су обновљива енергија или органска производња, или на емисије гасова стаклене баште повезане са одређеним производом или услугом.

#### **Napomena:**

Главна разлика између техничких спецификација и критеријума за доделу уговора - док се техничке спецификације проценјују на основу пролазности/неуспећа, критеријуми за доделу су ponderisани и бодовани тако да се понуђачима који нуде боље еколошке карактеристике може дати више бодова.

Неколико разматрања треба узети у обзир приликом оцењивања да ли карактеристика животне средине треба да буде минимални захтев (спецификација) проценjen на основу теста пролазности/неуспећа или преференције (критеријум за доделу) који се користи за избор, између прихватљивих понуда, најбоље из перспективе наручиоца.

Примена еколошких критеријума за доделу уговора може имати смисла, на пример, ако наруčilac није сигуран у цену и/или тржишну доступност производа, радова или услуга који испуњавају одређене еколошке циљеве. Укључујући ове факторе у критеријуме за доделу, наруčilac је у станју да их вреднује са другим факторима, укључујући трошкове.

Наруčilac може такође да одреди минимални ниво учинка у техничким спецификацијама, а затим дodelи додатне бодове за још боље карактеристике у фази оцене понуда. Овај приступ успешно користе бројни наручиоци како би задржали флексибилност при реализацији зелених јавних набавки.

Нови ЗЈН наводи и нека основна правила у вези са применом критеријума за доделу уговора, који одражавају директиве ЕУ о јавним набавкама и захтеве наведене у пресудама које је doneo Суд правде.

**Kriterijumi za dodelu ugovora nikada ne smeju da daju neograničenu slobodu izbora naručiocima.**

То значи да критеријуми морају пружити објективни основ за разликовање понуда и бити адекватно специфични. Према судској пракси Суда правде, критеријуми за доделу морају бити формулисани на такав начин да дозволјавају свим „разумно добро обавештеним и уобичајено ревносним понуђачима“ да их тумаче на исти начин.

<sup>86</sup> Члан 132. (1) новог ЗЈН.

<sup>87</sup> Члан 133. (3) новог ЗЈН.



Kriterijumi za dodelu ugovora moraju biti formulisani na način koji će omogućiti naknadnu objektivnu proveru i ocenu ponuda.

Ako se kriterijumi za dodelu odnose na faktore koje naručilac ne može proveriti, biće teško dokazati da su oni primenjeni objektivno. To znači da bi naručioci trebalo unapred da razmotre koje podatke i dokaze ponuđači mogu dostaviti za svaki kriterijum za dodelu i kako će naručilac te podatke i dokaze ocenjivati.<sup>88</sup>

**Primer:**

Predmet C-513/99 („Concordia Bus“) odnosio se na primenu ekoloških kriterijuma za odabir najbolje ponude.

Grad Helsinki organizovao je tender za nabavku desetak autobusa. Prema konkursnoj dokumentaciji, ugovor je trebalo da bude dodeljen dobavljaču čija bi ponuda bila ekonomski najpovoljnija za grad. Ponude su se ocenjivale na osnovu tri kriterijuma:

- 1) ukupna cena autobusa,
- 2) kvalitet voznog parka i
- 3) program za kvalitet i životnu sredinu subjekta.

Što se tiče drugog kriterijuma, ponuđač može dobiti dodatne bodove na osnovu različitih podkriterijuma, između ostalog za upotrebu autobusa sa emisijom azotnih oksida ispod određene granice i sa spoljnom bukom ispod određenog nivoa. Jedan od učesnika u postupku (Concordia Bus) podneo je zahtev za obustavu odluke o dodeli ugovora na osnovu toga što je samo jedan učesnik u postupku mogao ponuditi autobuse koji ispunjavaju te uslove.

Finski sud koji je razmatrao tužbu odlučio je da Sudu pravde uputi niz pitanja. U osnovi je pitao da li je upotreba relevantnih ekoloških kriterijuma prihvatljiva na osnovu relevantnih direktiva EU o javnim nabavkama.

Sud pravde je primetio, pre svega, da prema direktivama EU, ako se ugovor dodeljuje na osnovu ekonomski najpovoljnije ponude, naručilac može uzeti u obzir različite faktore povezane sa predmetom nabavke, za primer cena, kvalitet, estetske i funkcionalne karakteristike, tehnička pomoć itd. Dispozitiv direktive sugeriše da je spisak tih faktora otvoren. Prema Sudu pravde direktive se ne mogu tumačiti na takav način da svi faktori uzeti u obzir moraju biti strogo ekonomski.

Sud pravde je zaključio da pravo EU ne zabranjuje primenu ekoloških kriterijuma. Međutim, određeni uslovi moraju biti ispunjeni:

- svi kriterijumi koji se primenjuju moraju biti povezani sa predmetom javne nabavke
- oni se moraju primeniti u skladu sa proceduralnim zahtevima direktiva, posebno u pogledu transparentnosti – svi kriterijumi moraju biti navedeni u javnom pozivu ili konkursnoj dokumentaciji
- moraju biti u skladu sa osnovnim načelima, posebno zabranom diskriminacije, i na kraju
- naručilac ne može imati neograničenu slobodu izbora.

Pošto je, pre procene ponude, grad Helsinki naveo i objavio sistem za dodelu dodatnih bodova za niže nivoje buke i emisije azotnih oksida, Sud je utvrdio da su zahtevi naručioca adekvatno određeni i objektivni.

Nediskriminatorni karakter kriterijuma za dodelu.

Kriterijumi za dodelu ugovora treba da obezbede mogućnost efektivne konkurencije. Ekološki kriterijumi za dodelu ugovora ne bi trebalo da budu formulisani na način koji bi veštački zatvorio tržište. Budući da

<sup>88</sup> Član 134 (4) novog ZJN.



је један од циљева критеријума за доделу да се подстакне тржиште да развије и испоручи еколошки пожељнија решења, увек би требало бити могуће за различите привредне subjekte да добију бодове по таквим критеријима. Дobar начин да се то осигура јесте да се са потенцијалним понуђачима у контексту консултација са тржиштем пре набавке расправља о еколошким критеријума за доделу.<sup>89</sup>

#### Пример:

Питање дискриминације у примени критеријума за доделу је истакнуто у горе наведеном случају „Concordia Bus“.

Један од аргумената Concordia Bus-а био је да су критеријуми које је поставио град Хелсинки (у вези са нивоом емисије азотних оксида) били дискриминаторни јер је само један од учесника поступка могао да задовољи захтеве наручиоца.

Аутобуска компанија Хелсинкија КЛ била је једини учесник у поступку која има возила на природни гас која су могла да добију додатне бодове по овом критеријуму.

Суд правде је пресудио да чињеница да се додатни бодови у оквиру једног од критеријума за доделу уговора могу постићи само од стране једне компаније, само по себи није учинило овај критеријум дискриминаторним.

Прilikом утврђивања да ли је критеријум за додељивање дискриминаторан, морају се узети у обзир све чињенице случаја.

Суд је одлучио да у том случају није дошло до кршења начела једнаког третмана, јер је, поред критеријума које је само један понуђач могао да испуни, наруčilac применио и друге критеријуме за доделу. Тако да је било могуће да компаније које не испуњавају критеријум за емисију још увек добију уговор.

#### Присутство или одсуство везе са предметом јавне набавке.

У случају „Concordia Bus“, Суд правде је одлучио да су критеријуми за доделу у вези са нивоом емисије азотних оксида и нивоом буке за аутобусе који ће се користити за комунални транспорт испунили захтев везе са предметом јавне набавке. У вези с тим питањем Суд правде је разматрао и други случај.

#### Пример:

У предмету „Wienstrom“<sup>90</sup> конкурсна документација захтевала је да понуђачи испоручују електричну енергију из обновљивих извора. Понуђачи су били дужни да докажу да су располагали или да ће располагати минималном количином електричне енергије на годишњем нивоу из обновљивих извора енергије који је еквивалентан процененој годишњој потрошњи канцеларија Републике Аустрије. Поред тога, био је одређен и критеријум за доделу, са вредновањем од 45%, са бодовима који би се додељивали на основу количине вишка електричне енергије из обновљивих извора које понуђач може да испоручи у односу на проценјене захтеве Републике Аустрије. Суд правде нашао је да решења која примењује наруčilac нису у складу са захтевима ЕУ.

Суд правде је закључио да:

- је прихватљиво применити еколошки критеријум прilikом дodeле уговора, чак и ако предметни критеријум не даје непосредну корист наручиоцу
- nadalje, могуће је дати значајно вредновање таквим критеријумима
- такође је јасно да је могуће утврдити критеријум за доделу који се односи на начин производње производа за набавку, ако је релевантан за уговор

<sup>89</sup> За појединости у погледу примене консултација на тржишту видети рад припремљен у оквиру Пројекта: „Истраживање тржишта као инструмент за подстицање конкурентности“

[http://eupodraska.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2018/07/ISTRAZIVANJE\\_TRZISTA.pdf](http://eupodraska.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2018/07/ISTRAZIVANJE_TRZISTA.pdf).

<sup>90</sup> Пресуда Суда од 4. децембра 2003. године у предмету C – 448/01.



- међутим, да би критеријум био прихватљив, он би требао бити изричито повезан са предметом јавне набавке и требало би да се може проверити, што подразумева да би наруčilac требало да захтева, путем сертификата, на пример, елементе који му омогућавају да провери податке које су доставили понуђачи у вези са овим критеријумом
- није дозвољено да се користи критеријум за доделу који се заснива на укупној количини електричне енергије из обновљивих извора која се може осигурати у износу који је већи од износа који се тражи према уговору, јер такав захтев није повезан са предметом овог уговора и доводи до неоправдане дискриминације понуђача који су у потпуности у станју да испуне захтеве уговора.

Закључујући, предмет „Wienstrom“ утврдио је два важна елемента за примену еколошких критеријума:

1. критеријуми морају бити праћени захтевима који омогућавају наручиоцу да провери податке које су дали понуђачи да би се ocenilo у којој мери понуде испуњавају критеријуме за доделу уговора у вези заштите животне средине
2. критеријуми за доделу уговора морају бити повезани изричито са предметом тог уговора, а не са општом способношћу привредног субјекта; није искључено, међутим, да се такав капацитет испитује приликом фазе поступка јавне набавке која се односи на критеријуме за избор привредних субјеката.

### Transparentnost критеријума за доделу уговора

Правила јавних набавки захтевају да се критеријуми за доделу уговора унапред објаве и да се њихов релативни значај у ponderима утврди или у јавном позиву или у конкурсној документацији. Шодно томе, наручиоци морају навести у документацији о набавци:

- критеријуме које ће применити за идентификацију економски најповољније понуде
- релативни значај у ponderима за сваки критеријум за доделу уговора, било као egazktne бројеве или као распоне са одговарајућом максималном разликом и
- све подкритеријуме које ће применјивати и, у већини случајева, њихов релативни значај.

### Приступи ponderisanju

Ponder који се даје сваком критеријуму за доделу одређује утицај који има на коначну оцену понуда. Ponderisanje еколошких критеријума за доделу може одражавати степен до којег су еколошки аспекти већ укључени у техничке спецификације. Ако у спецификацијима постоје снажни еколошки захтеви, они могу добити мању тежину у критеријумима за доделу, и обрнуто.

Нема одређеног максимума за ponderisanje која се додељује еколошким критеријумима. Да би се одредио одговарајући ponder, наручиоци треба да размотре:

- колико су важни еколошки циљеви за уговор, у односу на друга разматрања као што су трошкови и општи квалитет
- у којој мери се ова разматрања најбоље решавају у критеријумима за доделу
- колико бодова наруčilac може да „приушти“ да дodelи – то ће варирати у зависности од производа/услуге и тржишних услова. На пример, ако постоји низак степен варирања цена за производ, али еколошке карактеристике варирају у великој мери, има смисла додељивати више бодова за процену еколошких карактеристика производа (удео производа који задовољавају ISO ознаке типа I или еквивалентне) и квалитет програма обуке из области животне средине.



## Употреба извештаја о тестирању и сертификата

У неким случајевима, наручиоци могу да затраже извештај о тестирању или сертификат од тела за оценјивање услађености како би показали нивое учинка на животну средину које нуде производи.<sup>91</sup> На пример, у уговору за осветљење они могу да дodeле више бодова решењима за осветљење која имају дужи време за замену (било као самостални критеријум или као део трошкова животног циклуса). У овом случају наруčilac може тражити од понуђача да доставе извештај о тестирању или сертификат о томе. Ако понуђач нема приступ таквим извештајима или сертификатима под условом да немогућност прибављања није проузрокована његовим поступањем, онда наруčilac мора размотрити и друге доказе, као што је технички досије произвођача, ако то пружа одговарајући доказ.<sup>92</sup>

## Трошкови животног циклуса и еколошки обзир

Када наруčilac купи добра, услуге или радове, он увек плаћа неку цену. Куповна цена је, међутим, само један од трошkovних елемената у целом процесу набавке, поседовања и одлагања производа. Трошкови животног циклуса подразумевају разматрање свих трошкова који ће настати током животног века производа, рада или услуге:

- Куповна цена и сви повезани трошкови (испорука, инсталација, осигурање итд.)
- Оперативни трошкови, укључујући потрошњу енергије, горива и воде, резервне делове и одржавање
- Трошкови на крају животног века, као што су rashodovanje или одлагање.

Трошкови животног циклуса такође могу укључити трошкове спољашњих еколошких фактора (као што су емисије гасова са ефектом стаклене баште) под посебним условима. ЗЈН захтева да се тамо где се користе трошкови животног циклуса, методу обрачуна и подаци које треба да доставе понуђачи наведу у документацији о набавци. Посебна правила се такође примењују у погледу метода који се користи за процену трошкова приписаних спољашњим еколошким факторима, чији је циљ осигурати да су ове методе праведне и транспарентне.

Применом трошкова животног циклуса наручиоци узимају у обзир трошкове коришћења, одржавања и одлагања ресурса који се не одражавају у набавној цени. Често ће то довести до ситуација у којима сви добијају, при чему су "зеленији" производи или услуге такође јефтинији. Главни потенцијал, за уштеде током животног циклуса добара, радова или услуга, да је у наставку.

### *Уштеда на коришћењу енергије, воде и горива*

Трошкови енергије, воде и потрошње горива током употребе често чине значајан део укупних трошкова поседовања производа, рада или услуге, као и његовог утицаја на животну средину током животног циклуса. Смањење ове потрошње зато има смисла за корисника и финансијски и еколошки. У неким случајевима, најзеленија алтернатива ће бити она која је дизајнирана тако да продужи период до замене и/или уманји количину радова на одржавању које је потребно обавити. На пример, избор материјала на спољној страни зграде или mosta може имати велики утицај на учесталост активности одржавања и чишћења. Најодрживија опција може бити она која помаже да се избегну такви трошкови, а то се може оценити као део трошкова животног циклуса.

### **Važno:**

Трошкови одлагања се лако заборављају приликом набавке производа или грађевинског пројекта. Трошкови одлагања ће на крају морати бити плаћени, иако понекад уз много касније. Неузимање у обзир ових трошкова може претворити оно шта се чини као добар посао у скупу куповину. Трошкови одлагања се крећу од трошкова физичког уклањања до плаћања за безбедно одлагање. Често се одлагање регулише строгим

<sup>91</sup> Члан 103. (1) новог ЗЈН.

<sup>92</sup> Члан 103. (2) новог ЗЈН.



propisima. U određenim slučajevima, može doći do pozitivnog povraćaja vlasniku na kraju životnog veka, na primer kada se vozila ili oprema mogu prodati ili reciklirati na profitabilan način.

#### *Procena spoljašnjih troškova za životnu sredinu*

Pored finansijskih troškova koje direktno snosi naručilac, on može uzeti u obzir i spoljašnje ekološke faktore. Spoljašnji faktori su štete ili koristi koje ne plaćaju zagađivač ili korisnik pod uobičajenim uslovima. Oni se definišu kao „troškovi i koristi koji nastaju kada društvene ili ekonomske aktivnosti jedne grupe ljudi utiču na drugu, i kada prva grupa ne uspeva u potpunosti da uzme u obzir njihov uticaj”.<sup>93</sup> Primeri spoljašnjih faktora su troškovi povezani s klimatskim promenama ili zakiseljavanjem tla ili vode.

#### **Primer:**

Građevinski sektor proizvodi velike količine otpada. Rušenje starih zgrada znači ne samo uklanjanje velike količine ostataka, već i upravljanje opasnim materijalima, kao što je azbest. Prema tome, naručilac u svojoj konkursnoj dokumentaciji može tražiti od ponuđača podatak o tome koliko opasnog otpada očekuje da će proizvesti tokom rušenja i troškove uklanjanja. U drugim slučajevima, na primer, u izgradnji puteva, trebalo bi takođe biti moguće izračunati uštede od korišćenja recikliranih otpadnih materijala, kao što su korišćeni asfalt ili uništeni građevinski materijali.

Ako naručilac namerava da koristi troškove spoljašnjih ekoloških faktora kao deo kriterijuma za dodelu, novi ZJN zahteva da metod koji naručilac koristi za procenu ispunava ove uslove:

- metod treba da se zasniva na objektivno proverljivim i nediskriminatornim kriterijumima,
- metod je dostupan svim zainteresovanim stranama i
- da tražene podatke mogu uz razumne napore da dostave savesni privredni subjekti.<sup>94</sup>

Iako je moguće razviti metod za izračunavanje troškova životnog ciklusa koji je pogodan za određeni ugovor, on ne sme da određene privredne subjekte neopravdano dovede u povoljniji ili u nepovoljniji položaj.

Kada je obaveza primene zajedničkog metoda za izračunavanje troškova životnog ciklusa utvrđena pravnim aktima EU, naručilac mora da primeni taj metod.<sup>95</sup> Prema sadašnjim pravilima EU to se odnosi samo na vozila za drumski transport u skladu sa Direktivom o čistim vozilima, koja predviđa i zajedničku metodologiju i minimalne troškove koji se dodeljuju određenim spoljašnjim ekološkim faktorima, ako njihova novčana vrednost može da se odredi i proveriti.

#### **Napomena:**

Direktiva o čistim vozilima obavezuje naručioce da uzimaju u obzir uticaje energije i životne sredine prilikom kupovine vozila za drumski transport – bilo u specifikacijama ili kriterijumima za dodelu. Direktiva daje metodologiju za monetizaciju ovih uticaja, u svrhu procene operativnih troškova životnog ciklusa. Ovaj model dodeljuje novčanu vrednost za nekoliko vrsta emisije – ugljen-dioksid (CO<sub>2</sub>), azotni oksid (NO<sub>x</sub>), ne-metanske ugljovodonike (NMHC) i čestice. Emisije životnog veka svakog ponuđenog vozila tada mogu dobiti trošak, koji treba dodati drugim direktnim troškovima kao što su nabavna cena, troškovi goriva i održavanje.

#### *Primena troškova životnog ciklusa*

<sup>93</sup> Evropska komisija, Generalni direktorat za životnu sredinu (DG Environment): *Studija o ekonomskom vrednovanju spoljašnjih uticaja životne sredine od deponije i spaljivanja otpada. Konačni glavni izveštaj (A study on the Economic Valuation of Environmental Externalities from Landfill Disposal and Incineration of Waste. Final Main Report)*, oktobar 2000.

<sup>94</sup> Član 134. (3) novog ZJN.

<sup>95</sup> Član 134. (4) novog ZJN.





Sve veći broj javnih organa u Evropi koristi troškove životnog ciklusa za evaluaciju ponuda i razvijeni su različiti alati različite složenosti i obima. Pregled i linkovi na neke relevantne alate troškova životnog ciklusa mogu se naći na adresi: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm>.

Kod pravilnog ocenjivanja troškova životnog ciklusa, moraju se razmotriti određena pitanja:

- **Životni vek** – učestalost kojom proizvod treba da bude zamenjen će imati veliki uticaj na njegovu cenu, posebno tokom dužeg perioda. Jeftin proizvod koji se često mora zameniti može dugoročno koštati više od proizvoda veće cene koji traje mnogo godina. Ovo treba uzeti u obzir prilikom određivanja za koliko godina naručioc žele da naprave poređenje troškova u životnom ciklusu.
- **Diskontna stopa** – budući da troškovi u budućnosti nisu „vredni“ koliko i oni koji su nastali danas, jer društvo danas daje veću važnost pozitivnim i negativnim uticajima nego u budućnosti. Uloženih 100 EUR danas sa 5% kamate bi vredelo 105 EUR za godinu dana. Stoga 105 EUR potrošeno za godinu dana „vredi“ samo 100 EUR u sadašnjem trenutku – jeste njegova neto sadašnja vrednost. Neto sadašnja vrednost se može uzeti u obzir prilikom poređenja troškova životnog ciklusa primenom socijalne diskontne stope na buduće troškove. Stopa se razlikuje među zemljama, ali je obično između 3% i 8% (prilagođena kako bi se eliminisali efekti inflacije).
- **Dostupnost podataka i pouzdanost** – procena troškova životnog ciklusa neizbežno uključuje element nepredvidivosti u pogledu troškova koji će nastati u budućnosti (na primer, troškovi održavanja, potrošnja energije, kao i stvarni životni vek proizvoda). Stoga je važno da se zatraže detaljne informacije za procenu troškova ponuđača. U nekim slučajevima, kada su budući troškovi u nadležnosti izvođača radova (npr. oni su odgovorni za održavanje ili odlaganje), naručioc mogu da ugrade maksimalne buduće cene u svoje uslove ugovora, dajući veću sigurnost njihovim obračunima troškova životnog ciklusa.

#### Alati za troškove životnog ciklusa

Ovo je nepotpuna lista dostupnih alata za izračunavanje troškova životnog ciklusa:

- Kalkulator Evropske komisije za troškove životnog ciklusa za nabavku vozila:  
<http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/vehicles/directive/>
- Uobičajena metoda Evropske komisije za troškove životnog ciklusa u izgradnji:  
[http://ec.europa.eu/growth/sectors/construction/support-tools-studies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/sectors/construction/support-tools-studies/index_en.htm)
- Alat za procenu troškova životnog ciklusa i emisije CO<sub>2</sub> u nabavkama, razvijenih u okviru projekta SMART-SPP:  
[www.smart-spp.eu](http://www.smart-spp.eu)
- Alat za troškove životnog ciklusa Švedskog saveta za upravljanje životnom sredinom:  
[www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/lcc/lcc-kalkyler/](http://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/lcc/lcc-kalkyler/)
- Alat za troškove životnog ciklusa razvijen u okviru projekta BUY SMART:  
[www.buy-smart.info](http://www.buy-smart.info)

Više informacija o primeni ekonomski najpovoljnije ponude nalazi se u “Smernicama za odabir ekonomski najpovoljnije ponude”<sup>96</sup>, a o primeni troškova životnog ciklusa u “Smernicama za obračun ukupnih troškova životnog ciklusa”<sup>97</sup> koje su izrađene u okviru Projekta.

<sup>96</sup> Dostupno na: <http://eupodraska.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2020/01/Smernice-za-ENP.pdf>

<sup>97</sup> Dostupno na: [http://eupodraska.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2018/11/Tro%C5%A1ak-%C5%BDivotnog-Ciklusa\\_smernice-102018.pdf](http://eupodraska.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2018/11/Tro%C5%A1ak-%C5%BDivotnog-Ciklusa_smernice-102018.pdf).



## Неуобичајено ниска понуда

У неким случајевима може се десити да наруčilac прими понуду која се чини неуобичајено ниском у односу на друге или на цену или трошак добара, услуге или радова које наруčilac очекује. Из перспективе зелене набавке, ниски трошкови понуде могу изазвати сумњу у погледу усклађеност понуђача са правом заштите животне средине и/или одрживости понуде у односу на еколошке захтеве.

У таквим ситуацијама наруčiloci морају тражити образложење од понуђача у веzi са разлозима за његову неуобичајено ниску цену или трошак.<sup>98</sup> Легитимни фактори као што су одређени начин производње или техничка решења која је применjuje понуђач, или изузетно повољни услови који су му доступни, могу објаснити ниску цену (трошкове) понуде.<sup>99</sup> Наручилац може да одбије понуду само ако образложење и достављени докази не пружају одговарајуће објашњење неуобичајено ниске понуде, узимајући у обзир податке које је доставио понуђач.<sup>100</sup> У неким случајевима може се показати у току истраге да је неуобичајено ниска цена због тога што понуда није у складу са обавезама из области заштите животне средине – на пример зато што су одређене компоненте или материјали набављени незаконито. У таквим случајевима, наруčiloci су дужни да одбију неуобичајено ниску понуду.<sup>101</sup>

## Услови за извршење уговора

Услови за извршење уговора користе се за одређивање како се уговор мора извршити.

Еколошки аспекти могу бити укључени у услове за извршење уговора, под условом да су објављени у јавном позиву или конкурсној документацији и да су повезани са предметом набавке. Сви посебни еколошки услови треба да буду назначени унапред, како би се осигурало да су привредни субјекти свесни ових обавеза и да су у станју да их одражавају у цени својих понуда.

Наручилац може да предвиди да ће понуда бити одбијена ако је у супротности са захтеваним условима за извршење уговора. Тамо где су наведени обавезни услови, важно је применити их на све понуђаче на начин који је наведен у конкурсној документацији.

### Пример<sup>102</sup>:

На пример, у уговору о пружању угоститељских услуга за школску кантину наруčilac може да захтева обезбеђивање одрживе и органске хране, смањење амбалаже и отпада, као и коришћење опреме и метода припреме хране којима се обезбеђује ефикасно коришћење ресурса као што су струја и вода. Наручиоци могу тражити од понуђача да се обавезу према специфичним циљевима у оквиру svakog од ових захтева, који се могу оценјивати према критеријумима за доделу, али такође бити део коначног уговора са успешним понуђачем.

### Услови за извршење уговора о јавној набавци добара

За уговоре о набавци добара, одредбе о животној средини могу бити укључене у услове испоруке. Једноставни начини за побољшање утицаја уговора на животну средину укључују:

- Да се производ испоручује у одговарајућој количини; то често значи испоруку на велико, јер ће то бити еколошки ефикасније у смислу утицаја транспорта по артиклу него што ће се мање количине испоручивати

<sup>98</sup> Члан 143. (2) новог ЗЈН.

<sup>99</sup> Члан 143. (3) новог ЗЈН.

<sup>100</sup> Члан 143. (4) новог ЗЈН.

<sup>101</sup> Члан 143. (7) новог ЗЈН.

<sup>102</sup> Пример који је дат у „*Kupujte zeleno! Priručnik o zelenim javnim nabavkama*“ (‘*Buying green! A handbook on green public procurement*’) Европске комисије, 3. издање, 2016. године.



чеšће. Одређивање максималног броја испорука недељно или месечно може бити други начин постизања истог резултата

- Захтев да се добра испоручују ван „шпика“ како би се избегло да испоруке допринесе саобраћајним гуљвма
- Захтев да добављач преузме (и рециклира или ремонтује) било коју амбалажу која долази са производом – то има двоstruku предност прикупљања амбалаже пре ремонта или рециклирања и подстиће добављача да смањи непотребно паковање
- Захтев да добављач редовно извештава о емисијама гасова са ефектом стаклене баште проузрокованим испоруком производа, као и индикацију о мерама које су предузете за смањење ових емисија током трајања уговора (ово друго не би се односило на једнократне уговоре о набавци добара).

Када је наручилац укључио специфичне материјале или производне процесе или методе као део својих техничких спецификација, они такође могу бити део уговорних одредаба за уговоре о јавној набавци добара.

На пример, у уговору о папирним производима у уговору се може навести да ће то бити „prevashodno или потпуно без хлора“.

#### *Услови за извршење уговора о јавној набавци радова или услуга*

Примери могућих услова за извршење уговора о јавној набавци радова или услуга<sup>103</sup> укључују следеће:

#### Како се услуга или рад обавља:

- Примена посебних мера за управљање животном средином, према потреби, у складу са сертификованим системом независне стране као што је EMAS или ISO 14001
- Извештавање о свим еколошким проблемима која настају приликом извршења уговора и предузимање корака за њихово отклањање, нпр. изливање или коришћење опасних материја
- Ефикасно коришћење ресурса као што су струја и вода на градилиштима
- Употреба индикатора за дозирање како би се осигурало коришћење одговарајућих количина средстава за чишћење итд.

#### Обука особља извођача:

- Особље обучено о утицају свог рада на животну средину и политици заштите животне средине наручиоца у њим зградима ће радити
- Водачи обучени за технике еколошке вољње како би се уштеделе емисије и гориво.

#### Транспорт производа и алата на градилиште:

- Доставља производа на градилиште у концентрованом облику и затим разблаживање на лицу места
- Употреба контејнера или амбалаже за транспорт производа који се поново могу користити
- Смањење емисија CO<sub>2</sub> или других гасова стаклене баште повезаних са транспортом.

#### Одлагање употребљених производа или амбалаже:

- Производи или паковања примерена за поновну употребу, рециклирање или одговарајуће одлагање;
- Циљеви за смањење отпада за депоњију.

<sup>103</sup> Уговори о јавној набавци често укључују неке елементе услуга или радова (нпр. уградњу, инсталацију или одржавање), за које су наведене одредбе одговарајуће.



## Praćenje poštovanja uslova za izvršenje ugovora

Postojanje ekoloških ugovornih odredaba je efektivno samo ako je naručioci pravilno kontrolišu poštovanje ovih odredba. Različiti oblici praćenja usaglašenosti sa odredbama ugovora se mogu primeniti:

- od dobavljača se može tražiti da dostavi dokaz o usaglašenosti
- naručilac može vršiti provere na licu mesta ili
- treća strana može biti obavezana da prati usaglašenost.

Odgovarajuće kazne za neusaglašenost ili bonuse za dobar učinak treba uključiti u ugovor.

### Primer:

Mnogi naručioci uključuju ključne pokazatelje učinka (KPI) u ugovore, koji se mogu povezati sa izvođačevim pravom na potraživanje plaćanja. Pošto dobar učinak na pitanja zaštite životne sredine takođe pomaže da se uspostavi reputacija izvođača, podsticaji mogu imati oblik pozitivnog publiciteta koji to naglašava javnosti i drugim naručiocima.

KPI ili drugi oblici praćenja usaglašenosti sa ekološkim obavezama treba da uzmu u obzir vreme i resurse koji će biti potrebni za njihovu primenu u praksi. Možda je bolje uključiti manji broj takvih indikatora koji se mogu smisleno primeniti ako je nerealno pratiti dugu listu obaveza. KPI treba uvek da idu dalje od osnovne usklađenosti sa zakonom o zaštiti životne sredine ili drugim obavezama koje bi izvođač ionako morao da ispuni.

## Kriterijumi za zelene javne nabavke (GPP kriterijumi)

Da bi se pomoglo naručiocima u identifikaciji i nabavci zelenijih dobara, usluga i radova, u Evropskoj uniji je razvijen određeni broj ekoloških kriterijuma za nabavku (kriterijumi za zelene javne nabavke).

U vreme pisanja ovog dokumenta kriterijumi za zelene javne nabavke su dostupni za 19 grupa proizvoda i usluga. Ti kriterijumi mogu se direktno uključiti u konkursnu dokumentaciju. Kriterijumi za zelene javne nabavke se redovno pregledaju i ažuriraju kako bi se uzeli u obzir najnoviji naučni podaci o proizvodima, novim tehnologijama, tržišnom razvoju i izmenama zakonodavstva. Većina kriterijuma je dostupna na svim zvaničnim jezicima EU. Dostupni su na internet stranici Evropske komisije:

[http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_gpp\\_criteria\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm).

Osnovni koncept kriterijuma za zelene javne nabavke oslanja se na postojanje jasnih, proverljivih, opravdanih i ambicioznih ekoloških kriterijuma za proizvode i usluge, koji su zasnovani na pristupu životnog ciklusa i na bazi naučnih dokaza. U Saopštenju „Javne nabavke za bolje okruženje”, Komisija je preporučila stvaranje procesa za postavljanje zajedničkih kriterija za zelene javne nabavke.

Ideja stvaranja kriterija za zelene javne nabavke bila je da kriterijumi koje koriste države članice Evropske unije treba da budu slični kako bi se izbeglo narušavanje jedinstvenog tržišta i smanjenje konkurencije širom EU. Postojanje zajedničkih kriterijuma značajno smanjuje administrativno opterećenje za privredne subjekte i javne naručioce koji sprovode zelene javne nabavke. Zajednički kriterijumi su od posebne koristi za kompanije koje posluju u više od jedne države članice, kao i za mala i srednja preduzeća (čiji je kapacitet da usvoje različite procedure nabavke ograničen).

Prioritetni sektori za realizaciju zelenih javnih nabavki odabrani su kroz analizu po više kriterijuma koja uključuje:

- okvir za poboljšanje životne sredine
- javna potrošnja
- potencijalni uticaj na dobavljače



- потенцијал за postavljanje primera privatnim ili korporativnim potrošačima
- politička osetljivost
- postojanje relevantnih i jednostavnih kriterijuma
- dostupnost tržišta i ekonomsku efikasnost.

U trenutku pisanja ovog dokumenta, kriterijumi za zelene javne nabavke su dostupni za:

- drumski transport
- usluge čišćenja zatvorenog prostora
- osvetljenje na putevima i saobraćajnu signalizaciju
- boje, lakove i oznake na putevima
- tekstilne proizvode i usluge
- kompjutere i monitore
- kopirni i grafički papir
- nameštaj
- električnu i elektronsku opremu koja se koristi u sektorima zdravstvene zaštite
- električnu energiju
- usluge hrane i ugostiteljske usluge
- proizvode i usluge u vrtu
- opremu za snimanje
- projektovanje, izgradnje i upravljanje poslovnom zgradom
- projektovanje i održavanje puteva
- sanitarnu armaturu
- toalete i pisoare.

Svi kriterijumi za zelene javne nabavke imaju sličnu strukturu. U osnovi, oni prate proces nabavke i uključuju pitanja kao što su:

- definisanje predmeta javne nabavke
- minimalne tehničke i funkcionalne specifikacije
- kriterijumi za izbor u vezi sa kapacitetom ponuđača za izvršenje datog ugovora
- kriterijumi za dodelu ugovora koji se koriste za poređenje ponuda i izbor najbolje i
- odredbe o izvršenju ugovora.

#### **Napomena:**

Kriterijumi za zelene javne nabavke nisu pravno obavezujući – države članice EU su pozvane, međutim, da uključe kriterijume za zelene javne nabavke u svoje nacionalne planove (politike) javnih nabavke, a pojedinačni naručioci da ih koriste u svojim postupcima javnih nabavki. U praksi, brojne države članice EU su u svojim nacionalnim akcionim planovima ili upućivale na kriterije EU za zelenu javne nabavke, ili su usvojile nacionalne kriterijume koji ih veoma dobro odražavaju. Razlike u kriterijumima usvojenim u



државама чланицама могу одражавати националне разлике у доступности производа или услуга на тржишту, приступу набавкама и еколошким и другим приоритетима. Слично томе, одређени наручиоци могу одабрати да прилагоде критеријуме како би испунили своје специфичне захтеве. Појединачни наручиоци могу да бирају који критеријум ће се применити, у одсуству посебних националних закона који регулишу ово питање.

Критеријуми за зелене јавне набавке се заснивају на подацима из базе података, на постојећим критеријумима за еко-ознаку и на информацијама прикупљеним од заинтересованих страна у индустрији, цивилном друштву и државама чланицама. Бaza доказа користи доступне научне информације и податке, усваја приступ животног циклуса и ангажује заинтересоване стране које се састају како би разговарале о питањима и развиле консензус.

Критеријуми за зелене јавне набавке су усвојени у складу са следећим приступом - за сваки сектор су предложене две врсте критеријума:

1. основни критеријуми и
2. свеобухватни критеријуми.

Основни критеријуми су они који су погодни за коришћење од стране било ког наручиоца у свим државама чланицама и који се баве кључним утицајима на животну средину. Они су припремљени да се користе уз минималне додатне провере или трошкове.

**Пример:**

Следећи основни критеријуми за услуге чишћења одређени су у погледу техничких спецификација:

*„Следеће врсте средстава за чишћење [списак средстава за чишћење које ће одредити наруčilac - на пример свеобухватна средства за чишћење, санитарна средства за чишћење] која ће се користити за извршавање послова везаних за уговор морају бити у складу са критеријумом 1 и 4 ЕУ Еколошке ознаке за производе за чишћење тврдиh површина, о токсичности за водене организме односно искљученим или ограниченим супстанцама.“*

Комплексније је проверити током извршења уговора (опција В) да: *најмање А% свих средстава за чишћење, по обиму, који ће се користити за обављање послова у вези са уговором, мора бити у складу са критеријумом 1 о токсичности за водене организме и критеријумом 4 о искљученим и ограниченим супстанцама ЕУ Еколошке ознаке за производе за чишћење тврдиh површина.*

Што се тиче критеријума за доделу, основни критеријум за доделу уговора који се може користити је коришћење услуга чишћења са еко ознаком: *бодови ће се додељивати пропорционално понудама у којима више од А% свих средстава за чишћење, по обиму, која ће се користити за обављање послова у вези са уговором буде у складу са критеријумом 1 и критеријумом 4 ЕУ Еколошке ознаке за производе за чишћење тврдиh површина, односно за водене организме и искључене или ограничене супstance (овaj критеријум се може користити само у комбинацији са горе наведеном опцијом В).*

Свеобухватни критеријуми, с друге стране, су за оне наручиоце који желе купити најбоље еколошке производе који су доступни на тржишту. То може захтевати додатне напоре провере или незначатно повећање троškova у односу на друге производе са истом функцијом.

**Пример:**

Опет у вези са услугама чишћења, свеобухватни критеријум који се може користити у техничкој спецификацији је захтев да *„сви додаци за чишћење текстила (као што су крпе, главе mopova) који ће се користити за обављање послова везаних за уговор морају бити од микрофибера или испуњавати захтеве наведене у ЕУ Еколошкој ознаци за текстилне производе“.*

Критеријуми за зелене јавне набавке обезбеђују и методе верификације да су критеријуми испуњени. На пример, када се ради о услугама чишћења у затвореним просторима, критеријуми за зелене јавне набавке наводе да понуђач мора да достави листу производа за чишћење који ће се користити за извршење уговора и



dоставити документацију која доказује njihovu usaglašenost sa zahtevima. Smatra se da производи који су добили ЕУ Еколошку ознаку за производе за чишћење тврдих површина испуњавају заhteve.

Критеријуми за зелене јавне набавке су припремљени да се директно користе у конкурсној документацији. Критеријуми за зелене јавне набавке не постављају детаље о сваком аспекту животног циклуса производа. Уместо тога, разумним коришћењем објављених информација о еколошкој ознаци и/или животном циклусу, они се фокусирају на кључне аспекте.

## Закључци

Зелене јавне набавке су важан алат за постизање циљева еколошке политике који се односе на климатске промене, коришћење ресурса и одрживу потрошњу и производњу, посебно узимајући у обзир значај потрошње јавног сектора на добра и услуге.

Будући да су јавне власти највећи потрошач у економији оне могу остварити, користећи своју куповну моћ да бирају добра, услуге и радове са смањеним утицајем на животну средину, важан допринос циљевима одрживости.

Зелена јавна набавка доноси бројне предности: политичке (поставља добре примере за јавност), еколошке (подиже свест о еколошким питањима у друштву), друштвене и здравствене (може побољшати квалитет живота) и економске (омогућава уштеду новца због трошкова животног циклуса).

Насупрот општем уверењу, зелени производи или услуге нису нуžno скупљи од традиционалних. Студије показују да, када се користи приступ обрачуна трошкова животног циклуса, зеленције alternative су, дугорочно гледано, јефтиније чак и ако је њихова почетна куповна цена већа.

Јавне власти у Србији треба да размотре како да боље искористе јавне набавке како би favorizovale производе и услуге које нису штетне по животну средину – ове смернице треба да буду допринос том циљу.

Циљ овог документа је да анализира и утврди могућности правног оквира за јавне набавке у погледу интеграције питања животне средине у поступке јавних набавки.

Главне могућности за зелену јавну набавку могу се наћи на почетку процеса јавних набавки, односно када се donese одлука о предмету набавке. Postojeće srpsko zakonodavstvo о заштити животне средине је обавезујуће за наручиоце и може имати утицаја на избор који треба да се уради и спецификације и критеријуме које наручиоци треба да donesu.

Važeći ZJN, а посебно нови ZJN nude различите могућности за интеграцију питања заштите животне средине у процес јавних набавки, посебно код одређивања предмета набавке (припрема техничких спецификација или функционалних захтева), примене критеријума за квалитативни избор привредног субјекта и примене критеријума за доделу уговора. Pored toga, наручиоци могу nametnuti dodatne uslove у погледу извршења уговора који су у складу са одредбама о јавним набавкама.

## Додатна литература

Управа за јавне набавке: „Зелене јавне набавке“, Београд, септембар 2015. године.

Пројекат ЕУ „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији“: „Смернице за обрачун укупних трошкова животног циклуса“, Београд, 2018. године.

SIGMA/OECD: „Одабране пресуде Суда правде Европске уније о јавним набавкама (2006-2014)“, SIGMA (2014), OECD Publishing, Париз

SIGMA/OECD: „Информативни документ бр. 13 “Укључивање питања заштите животне средине у поступку јавне набавке“, SIGMA (2016), OECD Publishing, Париз

SIGMA/OECD: „Информативни документ бр. 34 – Утврђивање трошкова животног циклуса“, SIGMA (2016), OECD Publishing, Париз



SIGMA/OECD: „Informativni dokument br. 35 – Neobičajeno niske ponude“, SIGMA (2016), OECD Publishing, Pariz

SIGMA/OECD: „Priručnik za obuku javnih nabavki - Modul C5“, SIGMA (2015), OECD Publishing, Pariz,

Evropska komisija: Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Javne nabavke za bolje okruženje“ (COM (2008) 400), objavljeno 16. jula 2008. godine. (COM (2008) 400), objavljeno 16. jula 2008. godine.

Evropska komisija, Generalni direktorat za životnu sredinu (DG Environment): *Studija o ekonomskom vrednovanju spoljašnjih uticaja životne sredine od deponije i spaljivanja otpada. Završni glavni izveštaj, oktobar 2000. godine*

Evropska komisija: „Kupujte zeleno! Priručnik o zelenim javnim nabavkama“, Evropske komisije, 3. izdanje, 2016. godine

### Korisne internet adrese

#### Internet sajтови Evropske komisije za javne nabavke:

[https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation_en).

[http://ec.europa.eu/environment/gpp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm)

#### SIGMA/OECD publikacije:

<http://www.sigmaweb.org/publications/key-public-procurement-publications.htm>

<http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>

#### Uprava za javne nabavke, Republika Srbija:

<http://www.ujn.gov.rs/>

#### Internet stranica projekta: „Podrška daljem unapređenju sistema javnih nabavki u Srbiji“, IPA, 2013:

<http://eupodrška.ujn.gov.rs/>

#### Sud pravde Evropske unije:

<https://curia.europa.eu/jcms/jcms/index.html>